KBF-4113-001-00/2014
Nr ewid. 55/2015/D/14/505/KBF

Informacja o wynikach kontroli

GOSPODARKA FINANSOWA LASÓW PAŃSTWOWYCH

DEPARTAMENT BUDŻETU
I FINANSÓW

MISJĄ

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów:
Stanisław Jarosz

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, dnia 03.07.2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

WPROWADZENIE 6

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI 7
   1.1. Tytuł kontroli 7
   1.2. Cel i zakres kontroli 7
   1.3. Uzasadnienie podjęcia kontroli 7

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI 9
   2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności 9
   2.2. Uwagi końcowe i wnioski 10

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 13
   3.1. Planowanie i realizacja przychodów z działalności podstawowej 13
   3.2. Wydatkowanie środków na prowadzoną działalność 22
   3.3 Planowanie i wykorzystanie środków funduszu leśnego 32
   3.4. Sytuacja majątkowo-finansowa Lasów Państwowych 34

4. INFORMACJE DODATKOWE 44
   4.1. Organizacja i metodyka kontroli 44
   4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli 44

5. ZAŁĄCZNIKI 45

Zdjęcie na okładce: Las: © CCat82 – Fotolia.com
Drewno: © olandsfokus – Fotolia.com
Zagajnik: © ugreen – Fotolia.com

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

PGL LP, LP lub Lasy Państwowe	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.
DGLP	Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych.
RDLP	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych.
Dyrektor Generalny	Dyrektor Generalny Lasów Państwowych.
Ustawa o lasach	ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2014 r., poz. 1153 ze zm.)
Rozporządzenie w sprawie gospodarki finansowej w PGL LP	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe – (Dz. U. Nr 134, poz. 692).
Statut PGL LP	Statut Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, nadany w drodze zarządzenia nr 50 Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 18 maja 1994 r., na podstawie art. 44 ustawy o lasach.
Drzewostan	zespół większej liczby drzew rosnących na pewnej powierzchni leśnej w odpowiednim zagęszczeniu i zwarciu koron, wzajemnie na siebie oddziałujących. Drzewostan składający się tylko z jednego gatunku drzew to drzewostan jednogatunkowy (np. sosnowy, świerkowy, dębowy). Gdy w skład drzewostanu wchodzi więcej gatunków jest to drzewostan mieszany, wielogatunkowy (np. sosnowo-dębowy, sosnowo-brzozowo-dębowy – kolejność wyrazów wskazuje, którego gatunku jest najwięcej).
Etat cięć	ilość drewna do pozyskania określona w planie urządzenia lasu lub uproszczonym planie urządzenia lasu, wynikająca z potrzeb odnowienia, pielęgnowania i ochrony lasu oraz zasady trwałości i ciągłości użytkowania (art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o lasach).
Fundusz Leśny	forma gospodarowania w Lasach Państwowych środkami na cele wskazane w ustawie o lasach (m.in. na: wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań z zakresu gospodarki leśnej; wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych; badania naukowe; tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej; sporządzanie planów urządzenia lasu i prognozowanie rozwoju zasobów drzewnych) – art. 56 ustawy o lasach.
Gospodarka leśna	działalność leśna w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu (art. 6 ust. 1 pkt 1ustawy o lasach).
Grubizna	1) miąższość drzewa od wysokości pniaka, o średnicy w cieńszym końcu co najmniej 7 cm w korze (dotyczy zapasu na pniu); (2) drewno okrągłe o średnicy w cieńszym końcu bez kory co najmniej 5 cm (dotyczy drewna pozyskanego); grubizna brutto – w korze; grubizna netto – bez kory i strat na wyróbce przy pozyskaniu.

Las grunt:
- o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – bądź przejściowo jej pozbawiony, przeznaczony do produkcji leśnej, lub stanowiący rezerwat przyrody, albo wchodzący w skład parku narodowego lub wpisany do rejestru zabytków;
- związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne (art. 3 ustawy o lasach).

Miąższość drewna objętość drewna, mierzona w metrach sześciennych (m^3).

Odnowienia lasu proces powstawania, w sposób naturalny lub sztuczny, młodego pokolenia drzew, które w miarę swojego rozwoju i wzrostu, w przyszłości wywierać będą istotny wpływ na kształtowanie się środowiska leśnego w określonej przestrzeni i czasie. Odnowienie lasu prowadzi się zawsze na powierzchniach leśnych, uprzednio zajętych przez las, w odróżnieniu od zalesienia, polegającego na wprowadzaniu lasu na powierzchnie dotąd niezajmowane przez las.

Plan urządzenia lasu podstawowy dokument gospodarki leśnej opracowywany dla określonego obiektu, zawierający opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej (art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy o lasach). Plan urządzenia lasu zatwierdza Minister Środowiska.

Pozyskiwanie drewna całokształt gospodarczej działalności człowieka, której celem jest pobranie z lasu surowca drzewnego i przekształcenie go w towar rynkowy, zwany „surowcem drzewnym". Na proces pozyskiwania surowca drzewnego składają się wszystkie czynności, począwszy od przygotowania planu cięć poprzez prace zrębowe (prace przy pozyskaniu drewna wykonywane bezpośrednio na powierzchni zrębowej), transportowe aż po przekazanie drewna nabywcy. Pozyskiwanie drewna jest nierozerwalnie związane z innymi działami gospodarki leśnej, a głównie z hodowlą lasu, której jednym z głównych celów jest wyhodowanie zdrowych, dobrych i zasobnych drzewostanów.

Przyrost miąższości zwiększenie z upływem czasu miąższości: 1) drzewa; 2) drzewostanu (z uwzględnieniem pozyskania).

Służba Leśna pracownicy Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, zajmujący się: sprawami zarządu lasami będącymi w zarządzie Lasów Państwowych; prowadzeniem gospodarki leśnej i ochroną lasów; zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego i ochrony przyrody oraz wykonywaniem innych zadań w zakresie ochrony mienia; sprawami nadzoru nad gospodarką leśną (w razie powierzenia takiego nadzoru) – art. 45 ust. 1 ustawy o lasach.

Trwale zrównoważona gospodarka leśna gospodarka leśna prowadzona z uwzględnieniem w szczególności zachowania lasów i ich korzystnego wpływu na klimat, powietrze, wodę, glebę, warunki życia i zdrowia człowieka oraz na równowagę przyrodniczą, a także ochronę lasów, ekosystemów leśnych, gleb i wód, a ponadto produkcji, na zasadzie racjonalnej gospodarki, drewna oraz surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu (art. 7 ustawy o lasach).

Zrywka drewna czynność transportu drewna okrągłego z miejsca pozyskania (od pnia) do miejsca załadunku, składowania, wstępnej obróbki itp.

WPROWADZENIE

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe jest państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której podstawowym zadaniem jest prowadzenie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej w powierzonych w zarząd lasach Skarbu Państwa.

Zasady trwale zrównoważonej gospodarki leśnej uzgodniono na Szczycie Ziemi ONZ w 1992 r. w ramach niewiążącego prawnie oświadczenia na temat globalnego konsensusu w sprawie zarządzania, ochrony i zrównoważonego rozwoju wszystkich lasów: *Zasoby leśne i obszary leśne powinny być zarządzane w sposób zrównoważony w celu zaspokojenia potrzeb społecznych, ekonomicznych, ekologicznych, kulturowych oraz duchowych obecnych i przyszłych pokoleń*.

To właśnie ta zasada, odnosząca się do działalności Lasów Państwowych, z uwagi na jej długookresowy charakter, determinuje konieczność spojrzenia na gospodarkę finansową PGL LP poprzez jej efektywność ekonomiczną rozumianą jako miara „opłacalności" działań z punktu widzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Działania efektywne ekonomicznie to takie, które prowadzą do zaspokojenia potrzeb społecznych, ekonomicznych, ekologicznych, kulturowych oraz duchowych obecnych i przyszłych pokoleń. Niekiedy podejmowane działania, neutralne z punktu widzenia roku, czy kilku lat, w długim okresie mogą okazać się destabilizujące dla sytuacji majątkowo-finansowej i w konsekwencji zagrozić realizacji celu, jakim jest zapewnienie trwałości i ochrony lasu.

PGL LP zarządza lasami i gruntami obejmującymi ¼ powierzchni Polski, w tym większością lasów należących do Skarbu Państwa, a także gospodarstwami rybackimi, niektórymi tartakami i składnicami drewna, leśną bazą szkoleniowo-wypoczynkową. Głównym źródłem jego przychodów są przychody ze sprzedaży drewna z lasów Skarbu Państwa, znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych. Sprzedaż tego surowca kształtuje się na poziomie 34 mln m^3 rocznie i zapewnia 90% udział w krajowym rynku drzewnym.

Ustawa o lasach daje Lasom Państwowym prawo do prowadzenia samodzielnie, w imieniu Skarbu Państwa, działalności stricte gospodarczej. Jednocześnie w sferze związanej z ochroną zasobów, Lasy Państwowe działają na kształt służby państwowej z takimi atrybutami, jak prawo do noszenia mundurów i używania godła Rzeczypospolitej Polskiej, ochrona prawna przewidziana dla funkcjonariuszy publicznych, prawo do bezpłatnego mieszkania, czy do płatnego urlopu na poratowanie zdrowia, itp. Implikuje to swoisty dualizm organizacyjno-prawny tej jednostki.

Działalność PGL LP podlega nadzorowi ministra właściwego do spraw środowiska. Przepisy ustawy o lasach ani inne przepisy prawne nie definiują jednak pojęcia nadzoru Ministra Środowiska nad Lasami Państwowymi i nad gospodarką leśną. Nie wskazują też wyraźnych środków kontroli oraz środków korygujących nadzorowaną działalność, co umożliwia Dyrektorowi Generalnemu Lasów Państwowych realizację dość nieskrępowanej polityki i gwarantuje dużą samodzielność w podejmowanych działaniach.

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

1.1 Tytuł kontroli

Kontrola doraźna koordynowana pn. Gospodarka finansowa Lasów Państwowych (nr D/14/505) została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli (NIK).

1.2 Cel i zakres kontroli

Podstawowym celem kontroli było dokonanie oceny stanu majątkowo-finansowego oraz efektywności prowadzonej działalności gospodarczej przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. W Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, czterech regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych[1], 16 nadleśnictwach[2] oraz trzech zakładach Lasów Państwowych[3] ocenie poddano sytuację majątkowo-finansową, w tym ocenę wybranych zdarzeń gospodarczych i prawidłowość ujęcia ich w księgach rachunkowych; rzetelność działań w zakresie planowania i realizacji przychodów z działalności podstawowej; legalność, celowość, rzetelność i gospodarność wydatkowania środków w związku z prowadzoną działalnością; planowanie i wykorzystanie środków funduszu leśnego oraz realizację wniosków pokontrolnych z wcześniejszych kontroli NIK. Dodatkową kontrolą i oceną pod kątem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności ponoszenia nakładów na wybrane inwestycje objęto 25 jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych[4]. Wykaz skontrolowanych zadań w tych jednostkach zawiera załącznik nr 4 do Informacji.

W kontroli uczestniczyło 13 jednostek kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli (11 delegatur NIK i dwa departamenty). Wykaz skontrolowanych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, delegatur i departamentów NIK, które przeprowadziły kontrole stanowi załącznik nr 3 do Informacji.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[5], z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Czynności kontrolne prowadzono od maja 2014 r. do stycznia 2015 r.

Kontrolą objęto lata 2011–2013[6].

1.3 Uzasadnienie podjęcia kontroli

Liczne skargi i wnioski wpływające do Najwyższej Izby Kontroli na działalność jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych (w tym wnioski posłów na Sejm RP), doniesienia medialne, jak też wyniki wcześniejszych kontroli NIK[7] wskazywały na ryzyko występowania nieprawidłowości

---

1 RDLP w Gdańsku, RDLP w Warszawie, RDLP w Szczecinku, RDLP we Wrocławiu.

2 Nadleśnictwo Lębork, Nadleśnictwo Nowe Ramuki, Nadleśnictwo Lipusz, Nadleśnictwo Strzebielino, Nadleśnictwo Bobolice, Nadleśnictwo Tychowo, Nadleśnictwo Warcino, Nadleśnictwo w Białogardzie, Nadleśnictwo Smardzewice, Nadleśnictwo Chojnów, Nadleśnictwo Płońsk, Nadleśnictwo Siedlce, Nadleśnictwo Kamienna Góra, Nadleśnictwo Międzylesie, Nadleśnictwo Wołów, Nadleśnictwo Złotoryja.

3 Zakład Przerobu Drewna w Lęborku, Zespół Składnic Lasów Państwowych w Białogardzie, Zespół Składnic Lasów Państwowych w Siedlcach.

4 RDLP – Biuro w Łodzi, i 24 nadleśnictw z: RDLP w Białymstoku (1), RDLP w Gdańsku (4), RDLP w Katowicach (2), RDLP w Łodzi (2), RDLP w Pile (1), RDLP w Poznaniu (2), RDLP w Radomiu (3), RDLP w Szczecinie (4), RDLP w Szczecinku (1), RDLP we Wrocławiu (2) i RDLP w Zielonej Górze (2).

5 Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm. zwana dalej ustawą o NIK.

6 Dopuszczono badanie spraw, które miały miejsce w okresie wcześniejszym w przypadku, gdy miały one bezpośredni wpływ na działalność w kontrolowanym okresie oraz pobranie danych statystycznych (do celów porównawczych) za 2010 r.

7 „Realizacja ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry w oparciu o „Program dla Odry – 2006" (LWR-4101-20-03/2010, P/10/180); „Zarządzanie lasami i gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe" (LLU-4101-23-01/2010, P/10/148); „Realizacja ustawowego obowiązku ustalania wartości majątku Skarbu Państwa zarządzanego przez DGLP" (LKI-41101-1-08, I/08/015); „Gospodarowanie środkami funduszu leśnego" (KSR–41010-1/08, P/08/110).

w działalności Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w zakresie gospodarki finansowej. W oparciu o analizę przedkontrolną wyodrębniono obszary o podwyższonym ryzyku wystąpienia nieprawidłowości. Zaliczono do nich m.in.:

- nieprawidłowości przy realizacji zadań z zakresu gospodarki leśnej, w tym nieuzasadnione przetrzymywanie na pniu drzewostanów, które osiągnęły wiek rębny przyjęty w planie urządzenia lasu (dalej: *PUL*);
- sprzedaż drewna przez nadleśnictwa do zakładów Lasów Państwowych celem jego dalszej odsprzedaży;
- ponoszenie przez jednostki Lasów Państwowych wysokich nakładów na inwestycje niemające bezpośredniego związku z realizacją zadań, nałożonych na PGL LP przepisami prawa;
- przekazywanie nadleśnictwom środków z Funduszu Leśnego na wyrównywanie niedoborów powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej z naruszeniem przepisów art. 58 ust. 1 ustawy o lasach;
- finansowanie zadań środkami Funduszu Leśnego niezgodnie z przepisami art. 58 ustawy o lasach;
- nierzetelne przedstawianie sytuacji finansowo-majątkowej jednostek organizacyjnych LP.

2 PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia sytuację finansowo-majątkową Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (PGL LP) w latach 2011–2013 jako dobrą i stabilną. NIK zwraca jednak uwagę, że prowadzona obecnie przez PGL LP gospodarka finansowa – której efektem jest wzrost kosztów oraz zwiększenie nakładów inwestycyjnych w wielu obszarach funkcjonowania Lasów Państwowych przy równoczesnym spadku przychodów – w sposób znaczący zwiększa ryzyko nieosiągnięcia podstawowych celów działania Gospodarstwa, jakimi są przede wszystkim zachowanie i ochrona lasów oraz ekosystemów leśnych, a także utrzymanie i powiększanie zasobów i upraw leśnych.

Zdaniem NIK tak prowadzona przez PGL LP gospodarka finansowa w dłuższej perspektywie może naruszać równowagę między produkcyjną funkcją lasu a funkcjami społecznymi, ekologicznymi i kulturowymi i w konsekwencji utrudnić utrzymanie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

Lasy Państwowe, uzyskując z roku na rok coraz niższe przychody ze sprzedaży drewna, upatrywały szans na zwiększenie przychodów w sprzedawaniu coraz to większych ilości drewna. Strategia ta okazała się nieskuteczna, gdyż mimo zwiększenia ilości sprzedanego drewna w badanym okresie o 6,5%, przychody ze sprzedaży spadły o 3,8%[8].

Nie uwzględniając zmniejszających się w kolejnych latach przychodów, Lasy Państwowe w badanym okresie zwiększały sukcesywnie koszty zarządu, w tym koszty wynagrodzeń, które od 2010 r. wzrosły o ponad 26%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w PGL LP wzrosło o ponad 24% – do 6.980 zł (w Dyrekcji Generalnej o prawie 29% – do kwoty 11.133 zł), blisko dwukrotnie przewyższając wzrost wynagrodzeń w administracji publicznej i gospodarce narodowej oraz w sektorze prywatnym[9].

NIK ustaliła również, że środki przeznaczone na inwestycje w PGL LP były relatywnie wysokie, stanowiły ponad 15% wszystkich wydatków Lasów Państwowych i w badanym okresie przekroczyły o 11–20% wielkość środków przeznaczonych na hodowlę i ochronę lasów. Dynamika nakładów inwestycyjnych, w porównaniu z 2010 r., wykazywała tendencję wzrostową i wynosiła od ponad 206% w 2011 r. do ponad 245% w roku 2013. Środki przeznaczane na ochronę i hodowlę lasów, a więc kluczowe nakłady dla zachowania i ochrony lasów oraz ekosystemów leśnych, a także utrzymanie i powiększanie zasobów i upraw leśnych, w badanym okresie stanowiły zaledwie 13% kosztów ogółem i były ponad trzykrotnie niższe od kosztów ogólnego zarządu.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na konieczność poprzedzania procesów inwestycyjnych oceną ich ekonomicznej racjonalności. Ma ona szczególne znaczenie w przypadku nakładów ponoszonych na budynki, które w badanym okresie osiągnęły poziom 569.064,9 tys. zł (w tym na budynki mieszkalne – 227.296,9 tys. zł). Niestety dynamika wzrostu środków przeznaczanych przez Lasy Państwowe na ochronę i hodowlę lasu była wyraźnie niższa od dynamiki wzrostu wydatków inwestycyjnych.

NIK ocenia pozytywnie starania Lasów Państwowych na rzecz pozyskania dla realizowanych projektów, ważnych dla gospodarki leśnej, współfinansowania ze środków z Unii Europejskiej.

---

8 W 2014 r. przychody ze sprzedaży drewna wzrosły głównie dzięki wyższej cenie za m^3, a także zwiększonej wycince drzew.

9 W 2014 r. płace w PGL LP wzrosły o kolejne 3,5% (od 2010 r. – o 29,2%). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w Lasach Państwowych w 2014 r. wyniosło 7.229 zł.

Natomiast zastrzeżenia NIK dotyczą utrzymywania w strukturze Lasów Państwowych zakładów, których działalność nie znajdowała uzasadnienia zarówno z punktu widzenia realizacji zadań PGL LP, jak i rachunku ekonomicznego.

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Podstawowym, długookresowym zadaniem Lasów Państwowych jest prowadzenie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, której głównym celem jest zachowanie i ochrona lasów oraz ekosystemów leśnych, a także utrzymanie i powiększanie zasobów i upraw leśnych. Zgodnie z obowiązującym prawem działalność Lasów Państwowych jest prowadzona na zasadzie samodzielności finansowej, a koszty działalności pokrywane są z uzyskiwanych przychodów.

1. NIK zwraca uwagę, że pomimo formalnego wykonania wniosku pokontrolnego NIK dotyczącego podjęcia działań w celu zapewnienia realizacji obowiązków wykazywania przez jednostki organizacyjne PGL LP w ewidencji księgowej i sprawozdaniach finansowych wartości całego mienia pozostającego w ich zarządzie, nie został osiągnięty cel, jaki leżał u jego podstaw. Ewidencja bilansowa Lasów Państwowych w okresie objętym kontrolą nadal nie obejmowała wszystkich składników majątku, gdyż lasy i grunty, które nie zostały nabyte w drodze zakupu lub zamiany, ewidencjonowane były pozabilansowo. W efekcie sprawozdania finansowe nie odzwierciedlały rzeczywistego obrazu sytuacji majątkowo-finansowej PGL LP, gdyż nie były w nich wykazane aktywa stanowiące podstawowe źródło generowania przychodów oraz realizowania zysków.
2. Zastrzeżenia NIK dotyczą również braku przejrzystości w zakresie finansowania działalności PGL LP w związku z pozyskiwaniem środków z dwóch źródeł: z osiąganych przychodów oraz ze środków funduszu leśnego. Ze środków funduszu leśnego finansowane są między innymi koszty wspólnych przedsięwzięć, badań naukowych i inne zadania z zakresu gospodarki leśnej. Koszty te nie mają bezpośredniego wpływu na wynik finansowy i nie są wykazywane w sprawozdaniu finansowym, tj. w rachunku zysków i strat jako koszty działalności. Wynik finansowy obciążany jest natomiast odpisem podstawowym na fundusz leśny. Zatem ze sprawozdania finansowego nie wynikają bezpośrednio i w sposób przejrzysty pełne koszty działalności PGL LP, z uwzględnieniem ich struktury. Ponadto w ustawie o lasach nie zdefiniowano pojęcia „wspólne przedsięwzięcia", co rodzi ryzyko różnych interpretacji i braku porównywalności ponoszonych kosztów, w związku z ich odmienną kwalifikacją. Postanowienia zarządzenia Dyrektora Generalnego LP określające zadania wspólne LP również mają charakter ogólny. Wynika z nich, że kwalifikacja zadań zależy w dużym stopniu od tego, kto (i ile jednostek organizacyjnych PGL LP) organizuje dane zadanie. Oznacza to, że takie same co do rodzaju wydatki mogą być finansowane w ramach kosztów bieżącej działalności lub z funduszu leśnego, w zależności od skali przedsięwzięcia i sposobu organizacji zadań.
3. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące wyrównywania planowanych, a nie rzeczywistych niedoborów przy realizacji zadań gospodarki leśnej oraz nieprawidłowości w zakresie podziału zysku, powodują zakłócenie zasad finansowania działalności nadleśnictw w relacji do zasad wynikających z przepisów prawa. W konsekwencji skutkuje to brakiem przejrzystości w zakresie finansowania działalności PGL LP i jego jednostek organizacyjnych oraz wysokości i struktury ponoszonych kosztów.

4. Niezrealizowany pozostaje też wniosek po kontroli NIK przeprowadzonej w 2008 r. (P/08/110 „Gospodarowanie środkami funduszu leśnego") dotyczący zapewnienia przez Dyrektora Generalnego LP skutecznego nadzoru nad dyrektorami regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych w zakresie przekazywania środków funduszu leśnego na wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej.
5. Nadzór nad Lasami Państwowymi (nadzór podmiotowy) i nad gospodarką leśną w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa (nadzór przedmiotowy) sprawuje Minister Środowiska (art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach). Zgodnie z art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów minister nadzoruje i kontroluje działalność nadzorowanych jednostek na zasadach określonych w przepisach stosownych ustaw. Przepisy prawne nie wskazują jednak środków kontroli, czy też środków korygujących nadzorowaną działalność Lasów Państwowych.
6. NIK zwraca uwagę na konieczność dokonania zmiany przepisu art. 59 ustawy o lasach, określającego upoważnienie dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w PGL LP, poprzez zawarcie w nim wytycznych dotyczących treści aktu, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto należy zapewnić zgodność przepisów ww. rozporządzenia z ustawą. Obowiązujące rozporządzenie w sprawie gospodarki finansowej w PGL LP jest niespójne z ustawą w następującym zakresie:

- § 2 pkt 4 rozporządzenia odwołuje się do przepisu ustawy, uchylonego w 1997 r. (dotyczy to art. 32 ust. 4 ustawy o lasach);
- § 4 ust. 2 rozporządzenia określa działalność jednostek organizacyjnych PGL LP, o których nie ma mowy w ustawie (dotyczy to działalności zakładów);
- § 4 ust. 1 rozporządzenia wprowadza rodzaj działalności, o której ustawa o lasach nie wspomina; dotyczy to tzw. działalności dodatkowej, zdefiniowanej jako produkcyjna i usługowa na rzecz gospodarki leśnej, opodatkowana podatkiem dochodowym od osób prawnych, jeżeli wydatki związane z wytwarzaniem produktów lub świadczeniem usług w ramach tej działalności nie są wyższe od ich zakupu poza Lasami Państwowymi.

7. Również niektóre z postanowień Statutu Lasów Państwowych odwołują się do przepisów ustawy o lasach uchylonych 17 lat temu. Dotyczy to w szczególności § 2 tiret siódme (odwołuje się do art. 32 ust. 4 ustawy o lasach) oraz §§ 27–29, odnoszących się do zakładów Lasów Państwowych.

Najwyższa Izba Kontroli, poza uwagami i wnioskami sformułowanymi w wystąpieniach pokontrolnych do kierowników skontrolowanych jednostek, wnosi:

do Rady Ministrów:

- o podjęcie działań legislacyjnych w celu zmiany art. 59 ustawy o lasach i uregulowania w tym przepisie wytycznych dotyczących treści rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Lasach Państwowych;
- o zapewnienie zgodności tego aktu z przepisami ustawy o lasach i zakresem udzielonego upoważnienia;

do Ministra Środowiska:

- o objęcie szczególnym nadzorem działalności podejmowanej przez Lasy Państwowe na rzecz zapewnienia trwałej i zrównoważonej gospodarki leśnej, w tym poprzez działania na rzecz zwiększenia powierzchni odnowień;

- o zwiększenie nadzoru nad gospodarką finansową PGL LP;
- o dokonanie zmian w Statucie PGL LP, nadanym zarządzeniem nr 50 Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 18 maja 1994 r., w celu zapewnienia zgodności jego postanowień z przepisami ustawy o lasach;

do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych:

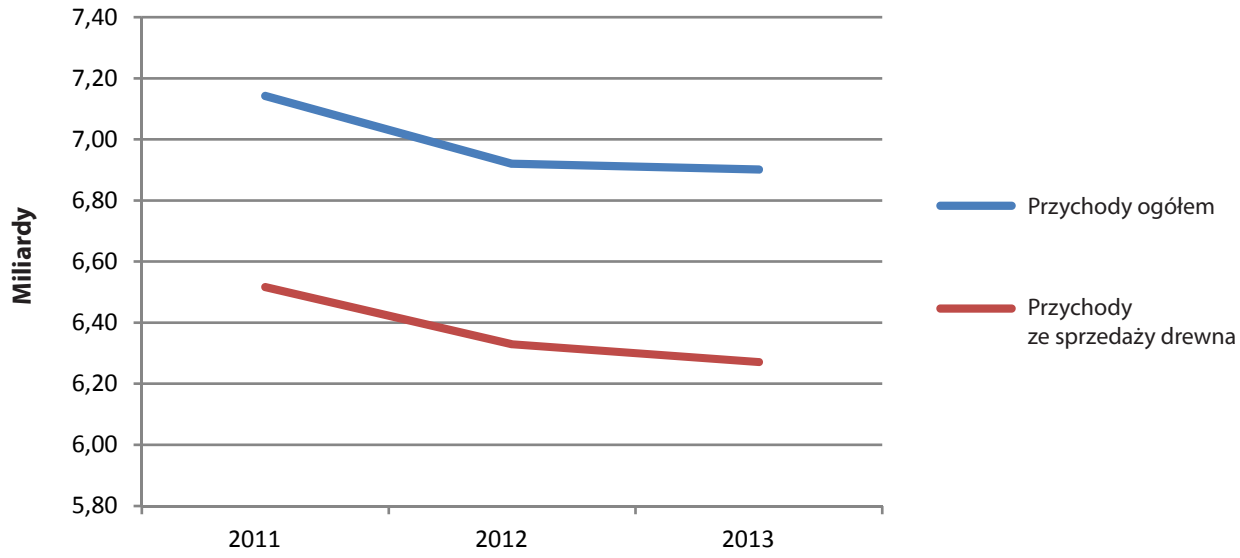
- o właściwe zarządzanie oczekiwaniami płacowymi i prowadzenie racjonalnej polityki w zakresie wynagrodzeń, a także działalności inwestycyjnej niezwiązanej bezpośrednio z gospodarką leśną z punktu widzenia prawidłowej realizacji podstawowych celów Lasów Państwowych;
- o stworzenie efektywnej struktury organizacyjnej, w szczególności o rozważenie likwidacji nieefektywnych, z punktu widzenia rachunku ekonomicznego, zakładów Lasów Państwowych;
- o gospodarowanie środkami funduszu leśnego, z zachowaniem wymogów określonych w ustawie o lasach;
- o zapewnienie rzetelnego przedstawienia sytuacji majątkowej i finansowej w sprawozdaniach finansowych PGL LP.

3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1 Planowanie i realizacja przychodów z działalności podstawowej

1. W badanym okresie PGL LP uzyskało przychody ze sprzedaży w kwocie 7.142.701,2 tys. zł w 2011 r., 6.920.485,0 tys. zł w 2012 r. oraz 6.901.302,5 tys. zł w 2013 r. Głównym źródłem przychodów Lasów Państwowych była sprzedaż drewna, z której uzyskane przychody wynosiły 6.516.490,7 tys. zł w 2011 r., 6.329.655,3 tys. zł w 2012 r. oraz 6.271.242,7 tys. zł w 2013 r., tj. odpowiednio 91,23%, 91,46% oraz 90,87% przychodów ogółem.

Wykres nr 1
Zmiany wysokości przychodów PGL LP w latach 2011–2013



Źródło: ustalenia kontroli NIK.

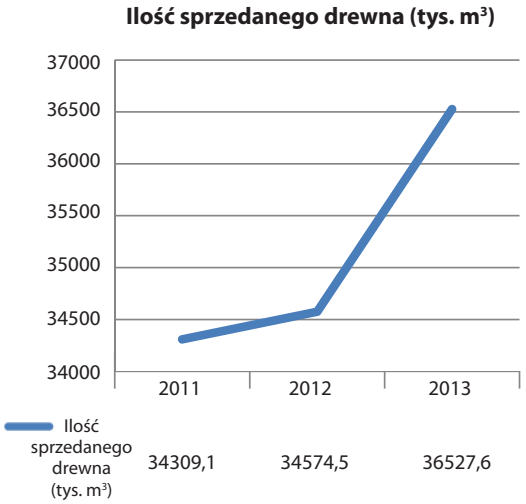
W 2011 r. przekroczono plan przychodów ze sprzedaży drewna o 21,5%. Wynikało to ze wzrostu cen drewna ogółem w porównaniu do 2010 r., na podstawie których planowano przychody w 2011 r. oraz zwiększenia, w stosunku do planu, rozmiaru pozyskania drewna o 700 tys. m^3 wynikającym z konieczności zapewnienia właściwego stanu sanitarnego i zdrowotnego drzewostanów, a także z potrzeb hodowlano-ochronnych.

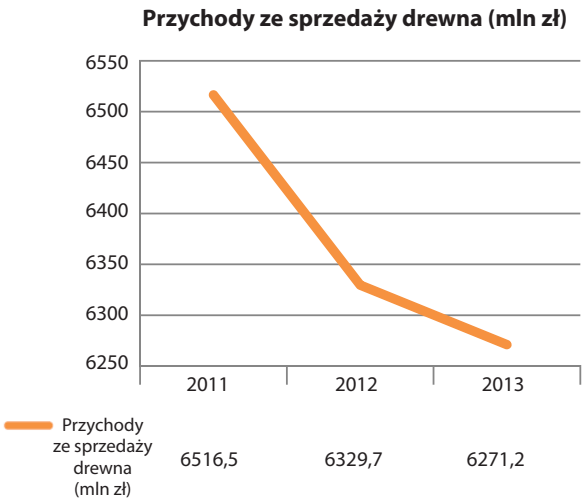
Koszty pozyskania i koszty zrywki 1 m^3 drewna w skontrolowanych w tym zakresie nadleśnictwach w 2013 r. w porównaniu z rokiem 2011 wzrosły odpowiednio o 8% i 13% (szczegółowe dane w tym zakresie przedstawiono w załączniku nr 10 do Informacji).

W okresie objętym kontrolą Lasy Państwowe z roku na rok uzyskiwały coraz mniejsze przychody ze sprzedaży drewna. Przychody te w okresie trzech lat zmniejszyły się o 3,8%, z 6.516,5 mln zł w 2011 r. do 6.271,2 mln zł w 2013 r., podczas gdy ilość sprzedanego drewna w tym samym okresie wzrosła o 6,5% z 34.309,1 tys. m^3 do 36.527,6 tys. m^3. Zmniejszenie przychodów było efektem obniżenia średniej ceny sprzedaży drewna ogółem za 1 m^3 (z 189,93 zł w 2011 r. do 171,69 zł w 2013 r.[10]). Polityka sprzedaży drewna prowadzona przez Lasy Państwowe, w tym określanie wielkości podaży drewna i alokacji do poszczególnych procedur sprzedaży, nie zapobiegła spadkowi łącznej wielkości przychodów ze sprzedaży drewna.

[10] Obliczenia własne NIK m.in. w oparciu o wyniki sprzedaży drewna w PL-D i aukcjach e-drewno bez uwzględnienia przedłużania realizacji umów na lata następne.

Wykres nr 2 i 3
Zestawienie ilości sprzedanego drewna i uzyskanych z tego tytułu przychodów w latach 2011–2013





Źródło: ustalenia kontroli NIK.

2. PGL LP prowadziły sprzedaż drewna według corocznie zasad określanych przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych[11]. W badanym okresie obowiązywały następujące formy sprzedaży drewna:
   - internetowe przetargi ograniczone w Portalu Leśno-Drzewnym (PL-D) – funkcjonujące w latach 2011–2012 – organizowane w cyklach półrocznych i służące sprzedaży planowanych mas drewna przedsiębiorcom kupującym drewno w PGL LP we wcześniejszych okresach rozliczeniowych,
   - sprzedaż ofertowa w Portalu Leśno-Drzewnym z uwzględnieniem wielkości zakupu drewna – wprowadzona w 2013 r.,
   - sprzedaż ofertowa w Portalu Leśno-Drzewnym dla przedsiębiorców realizujących nowe inwestycje – wprowadzona w 2013 r.

   oraz obowiązujące w całym okresie objętym kontrolą:
   - systemowe aukcje internetowe w aplikacji „e-drewno" – organizowane w cyklach półrocznych i służące do sprzedaży planowanych mas drewna,
   - aukcje internetowe w aplikacji „e-drewno"– organizowane na bieżąco w ciągu całego roku i służące do sprzedaży drewna uprzednio niesprzedanego w systemowych aukcjach internetowych, drewna nieodebranego przez kontrahentów oraz drewna, którego pozyskania nie można było zaplanować,
   - inne aukcje i submisje – organizowane w formie licytacji bezpośredniej (na żywo) służące sprzedaży drewna cennego,
   - negocjacje handlowe – służące sprzedaży drewna, które nie zostało sprzedane kolejno w PL-D, systemowych aukcjach internetowych oraz aukcjach internetowych w aplikacji „e-drewno",
   - sprzedaż na podstawie cennika sprzedaży detalicznej.

[11] Zarządzenie nr 49 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 7 października 2010 r. w sprawie sprzedaży drewna przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe w 2011 roku. Zarządzenie nr 51 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 27 października 2011 r. w sprawie sprzedaży drewna przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe w 2012 roku. Zarządzenie nr 39 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie sprzedaży drewna przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe na II półrocze 2012 roku. Zarządzenie nr 82 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 19 listopada 2012 r. w sprawie sprzedaży drewna przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe na 2013 rok. Ponadto w każdym roku Dyrektor Generalny LP wydawał wytyczne realizacyjne, jako uzupełnienie ww. zarządzeń.

Szczegółowe dane dotyczące sprzedaży przedstawione zostały w załączniku nr 6 do Informacji.

W 2013 r. została wprowadzona możliwość zawierania umów wieloletnich w zakresie sprzedaży drewna[12]. Umowy te w rzeczywistości stanowiły deklarację kupna-sprzedaży drewna, natomiast szczegółowe warunki sprzedaży miały być określane w umowach rocznych zawartych w następstwie rozstrzygnięć procedur sprzedaży ofertowej.

Do zakupu drewna w PL-D uprawnieni byli przedsiębiorcy zarejestrowani w portalu dokonujący zakupów drewna w PGL LP w poprzednich okresach rozliczeniowych[13]. Natomiast do zakupu drewna poprzez systemowe aukcje internetowe oraz aukcje internetowe w aplikacji „e-drewno" uprawnieni byli wszyscy przedsiębiorcy zarejestrowani w portalu, bez względu na historię zakupów drewna w PGL LP.

Na każdy rok badanego okresu Dyrektor Generalny LP określał ilości drewna przeznaczonego do zbycia w poszczególnych formach sprzedaży[14] oraz ilości przeznaczonych na potrzeby własne[15] z podziałem na RDLP. Ponad 80% sprzedaży drewna planowano przeprowadzić w dwóch głównych kanałach dystrybucji (PL-D oraz systemowe aukcje internetowe w aplikacji „e-drewno") określanych jako sprzedaż ofertowa:

– w 2011 r. i w I połowie 2012 r. pula drewna przeznaczona do sprzedaży poprzez PL-D stanowiła 55% puli ofertowej, a pula przeznaczona do sprzedaży na systemowych aukcjach „e-drewno" 45% puli ofertowej;
– w II połowie 2012 r. planowano sprzedaż 65% puli ofertowej poprzez PL-D, a pozostałych 35% poprzez systemowe aukcje internetowe w aplikacji „e-drewno";
– w 2013 r. pula przeznaczona do sprzedaży poprzez PL-D obejmowała 67% rocznej puli ofertowej (w RDLP Katowice 69%), pula przeznaczona do sprzedaży przedsiębiorcom realizującym nowe inwestycje obejmowała 3% rocznej puli ofertowej (w RDLP Katowice 1%)[16], a pula przeznaczona do sprzedaży w systemowych aukcjach internetowych wynosiła po 15% rocznej puli ofertowej na każde półrocze.

W badanym okresie PGL LP dokonało sprzedaży 105.411,2 tys. m^3 drewna, z tego w ramach poszczególnych procedur:

[12] Zasady zawierania tych umów zostały określone w Regulaminie funkcjonowania umów wieloletnich w Portalu Leśno-Drzewnym na 2013 rok, stanowiącym załącznik nr 2 do zarządzenia 82 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 19 listopada 2012 r. w sprawie sprzedaży drewna przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe na 2013 rok.

[13] Na 2011 r. przyjęto okres od 1.10.2009 r. do 30.09.2010 r., a na 2012 r. od 1.10.2010 r. do 30.09.2011 r. Do zakupu drewna w PL-D w 2013 r. uprawnieni byli zarejestrowani w portalu przedsiębiorcy dokonujący zakupów drewna w okresie od 1.07.2009 r. do 30.06.2012 r.

[14] Nie tworzono puli drewna do sprzedaży na aukcjach internetowych w aplikacji „e-drewno" oraz w negocjacjach handlowych. Poprzez te formy sprzedawano drewno, które nie znalazło nabywców poprzez PL-D oraz systemowych aukcjach internetowych w aplikacji „e-drewno".

[15] Pula „Potrzeby własne" obejmowała drewno wykorzystane w trakcie roku gospodarczego na potrzeby własne nadleśnictwa, np. na potrzeby budowy obiektów infrastruktury leśnej, na cele opałowe, itp. W ramach tej puli również zakłady Lasów Państwowych nabywały część drewna do swojej działalności (np. Zespół Składnic Lasów Państwowych w Białogardzie nabywał drewno od nadleśnictw nadzorowanych przez RDLP w Szczecinku; Zakład Przerobu Drewna Lasów Państwowych w Lęborku – od Nadleśnictw (RDLP w Gdańsku): Cewice, Lębork, Strzebielino, Wejherowo, Choczewo, Kartuzy, Gdańsk, Kolbudy, Ustka i Leśny Dwór. Zasady nabywania drewna przez zakłady LP oraz wysokość cen ustalane były przez dyrektorów RDLP.

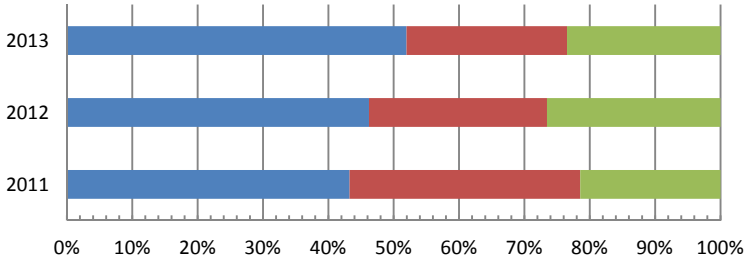
[16] Zastosowanie 1% puli inwestycyjnej w RDLP Katowice było konsekwencją znacznie zwiększonego pozyskania drewna w latach poprzednich wynikających z likwidacji zjawisk klęskowych, co powodowało wzrost zakupu drewna głównie przez miejscowych przedsiębiorców, przekładającej się na możliwość składania oferty na zakup większej ilości drewna w procedurze sprzedaży ofertowej w PL-D w 2013 r.

Tabela nr 1
Sprzedaż drewna według procedur (w tys. m³)

Procedura	2011	2012	2013
Portal Leśno-Drzewny	14.838,1	15.979,3	18.982,8
Portal Leśno-Drzewny – nowe inwestycje			616,1
Systemowe aukcje internetowe w aplikacji „e-drewno”	12.112,1	9.419,2	8.970,5
Aukcje internetowe w aplikacji „e-drewno”	1.710,2	3.735,6	1.965,3
Inne aukcje i submisje	7,0	8,0	9,5
Negocjacje handlowe	33,5	51,0	46,4
Sprzedaż na podstawie cennika sprzedaży detalicznej	5.608,2	5.381,4	5.937,0
Razem	**34.309,1**	**34.574,5**	**36.527,6**

Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

Wykres nr 4
Zestawienie udziału sprzedaży w latach 2011–2013 dwóch głównych i pozostałych procedur sprzedaży (w tys. m³)



	2011	2012	2013
Portal Leśno-Drzewny (tys. m³)	14.838,1	15.979,3	18.982,8
Systemowe aukcje internetowe w aplikacji „e-drewno” (tys. m³)	12.112,1	9.419,2	8.970,5
Pozostałe systemy sprzedaży (tys. m³)	7.358,9	9.176,0	8.574,3

Źródło: ustalenia kontroli NIK.

Zmiany w strukturze sprzedaży były skorelowane ze zmianami cen. Zwiększeniu puli drewna przeznaczonej do sprzedaży na PL-D towarzyszył wzrost cen drewna oferowanego w tym trybie. Natomiast spadek cen drewna sprzedawanego w systemowych aukcjach internetowych w aplikacji „e-drewno” kompensowany był przez zmniejszenie puli drewna przeznaczonego do sprzedaży w tej formie. Zmiany te nie zapobiegły jednak spadkowi łącznej wartości przychodów ze sprzedaży drewna.

Średnie ceny 1 m^3 drewna uzyskane w ramach sprzedaży w poszczególnych procedurach sprzedaży przedstawiały się następująco:

Tabela nr 2
Średnie ceny sprzedaży 1 m^3 drewna (w zł)

Procedura	2011	2012	2013
Portal Leśno-Drzewny	164,60	178,87	176,29
Portal Leśno-Drzewny – sprzedaż dla przedsiębiorców realizujących nowe inwestycje	–	–	174,48
Systemowe aukcje internetowe w aplikacji „e-drewno”	255,07	233,36	202,04
Aukcje internetowe w aplikacji „e-drewno”	206,68	178,90	176,98
Inne aukcje i submisje	1.330,10	1.368,30	1.385,55
Negocjacje handlowe	180,97	152,07	142,23
Sprzedaż na podstawie cennika sprzedaży detalicznej	109,81	108,96	107,33
Średnia cena ogółem*	**189,93**	**183,07**	**171,69**

*) Średnia cena ogółem liczona w odniesieniu do ww. procedur.

Źródło: ustalenia kontroli NIK.

W latach 2011–2012 ceny sprzedaży drewna sprzedawanego w PL-D w systemowych aukcjach internetowych oraz aukcjach internetowych w aplikacji „e-drewno” wynikały z rozstrzygnięć postępowań przetargowych. W przypadku oceny ofert składanych w ramach zakupu na PL-D kryterium stanowiła zaproponowana cena (80%) oraz wartość zakupów w okresie rozliczeniowym (20%), natomiast kryterium oceny ofert zakupu drewna w systemowych aukcjach internetowych oraz aukcjach internetowych w całości stanowiła cena drewna.

W 2013 r. przy sprzedaży drewna w PL-D nie dokonywano oceny ofert. Sprzedaż następowała po cenach ustalonych w oparciu o wyniki sprzedaży w przetargach internetowych w II półroczu 2012 roku[17]. W przypadku przewagi popytu nad podażą dokonywano redukcji ofert. Do ustalenia cen minimalnych drewna przeznaczonego do sprzedaży w ramach internetowych aukcji systemowych w aplikacji „e-drewno” oraz bieżących internetowych aukcji w aplikacji „e-drewno” przyjęto ceny minimalne z tej procedury z II półrocza 2012 roku.

W 2013 r. została wprowadzona procedura sprzedaży drewna dla przedsiębiorców realizujących nowe inwestycje[18]. Jednym z warunków ubiegania się o zakup drewna w tej procedurze było dokonanie w ciągu dwóch lat przed złożeniem wniosku inwestycji w środki trwałe lub wartości niematerialne i prawne, związane z utworzeniem nowego przedsiębiorstwa lub rozbudową istniejącego, która spowodowała wzrost możliwości produkcyjnych przerobu drewna o co najmniej 5 tys. m^3 drewna w skali roku. Za inwestycję nie uznawano nabycia wyłącznie udziałów lub akcji, a za datę dokonania inwestycji przyjęto datę uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Omawiana procedura miała na celu m.in. wyeliminowanie ryzyka zamknięcia rynku dla nowych nabywców.

[17] W wytycznych Dyrektora Generalnego LP dotyczących sprzedaży drewna w PGL LP na 2013 rok, przekazanych pismem zn. EM-906-108/12 z dnia 19 listopada 2012 r. ustalono, że ceny do procedury sprzedaży ofertowej na 2013 rok zostają ustalone w wysokości cen średnioważonych uzyskanych w ramach internetowego przetargu ograniczonego w PL-D na II półrocze 2012 r. Wybór sposobu ustalenia cen (dla nadleśnictw, zakładów LP, dla grup nadleśnictw lub dla RDLP) pozostawiono w gestii dyrektora RDLP.

[18] Regulacje dotyczące sprzedaży drewna z tzw. puli inwestycyjnej zostały określone w „Regulaminie sprzedaży ofertowej w Portalu Leśno-Drzewnym dla przedsiębiorców realizujących nowe inwestycje na 2013 rok” stanowiącym załącznik nr 4 do zarządzenia nr 82 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 19 listopada 2012 r. w sprawie sprzedaży drewna przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe na 2013 rok.

Ostateczną decyzję o dopuszczeniu przedsiębiorcy do sprzedaży ofertowej dla nowych inwestycji podejmował Dyrektor Generalny LP. Po uzyskaniu pozytywnej decyzji przedsiębiorca uzyskiwał prawo do udziału w kolejnych trzech rocznych procedurach sprzedaży ofertowej dla nowych inwestycji. W 2013 r. złożono 83 wnioski o dopuszczenie do sprzedaży drewna dla przedsiębiorców realizujących nowe inwestycje. RDLP pozytywnie rozpatrzyły 75 wniosków, natomiast osiem nie zostało zaakceptowanych przez dyrektorów RDLP i Dyrektora Generalnego LP, głównie z powodu uchybień formalnych i rzeczowych, które nie zostały uzupełnione, a także z powodu nieukończenia inwestycji.

- *Kontrola NIK wykazała, że z DGLP skierowano do RDLP zalecenie[19], iż w procedurze sprzedaży drewna dla przedsiębiorców realizujących nowe inwestycje może wziąć udział przedsiębiorca, który wykaże wzrost mocy produkcyjnych lub uruchomienie nowych inwestycji od dnia 1 stycznia 2010 r. Zaleceniem tym wydłużono, z dwóch do trzech lat, termin realizacji inwestycji. Taka informacja ukazała się również przed rozpoczęciem składania wniosków na stronie internetowej Portalu Leśno-Drzewnego.*
- *Wydłużenie terminu zakończenia inwestycji, od którego zależała możliwość udziału przedsiębiorców w powyższej procedurze, powinno nastąpić w drodze zmiany zarządzenia nr 82 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 19 listopada 2012 r. w sprawie sprzedaży drewna przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe na 2013 rok. Rozpatrywanie powyższych wniosków, z uwzględnieniem terminu zakończenia inwestycji po dniu 1 stycznia 2010 r., było postępowaniem nierzetelnym i niezgodnym z ww. zarządzeniem.*

3. W latach 2011–2013 PGL LP nie stosowało odrębnych zasad sprzedaży drewna dla kontrahentów zagranicznych. Podmioty zagraniczne[20] zakupiły w 2011 r. 1.260,5 tys. m^3 drewna, w 2012 r. 1.234,7 tys. m^3, w 2013 r. 1.897,4 tys. m^3. Wielkości te stanowiły odpowiednio: 3,7%, 3,6% oraz 5,2% drewna sprzedanego przez PGL LP w danym roku.
4. W decyzji z 2008 r. UOKiK stwierdził, iż limitowanie dostępu do przetargów internetowych tylko dla przedsiębiorców posiadających historię zakupu stanowi przejaw ograniczenia konkurencji, w związku z czym w przyszłości ta forma sprzedaży musi zostać wyeliminowana. W zasadach sprzedaży drewna obowiązujących w badanym okresie zwiększono udział drewna sprzedawanego odbiorcom posiadającym historię zakupu z 55% do 67% puli drewna w sprzedaży ofertowej. W sprawie wstępnej oceny aktualnie obowiązujących zasad sprzedaży drewna przez PGL LP Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów prowadzi postępowanie wyjaśniające mające na celu ustalenie, czy w związku z tymi zasadami mogło dojść do naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, uzasadniającego wszczęcie postępowania antymonopolowego, w tym czy sprawa ta ma charakter antymonopolowy.
5. W okresie objętym kontrolą, poza nadleśnictwami, dziewięć zakładów[21] dokonywało sprzedaży drewna. Zakłady te, z wyjątkiem Ośrodka Kultury Leśnej w Gołuchowie[22], zakupione w nadleśnictwach drewno przerabiały na sortymenty cenne i inne wyroby, pośredniczyły w sprzedaży pomiędzy nadleśnictwami a krajowymi odbiorcami drewna jako spedytorzy lub dokonujący zakupu drewna w imieniu przedsiębiorcy.

---

19 Pismo EM-906-3/13 z dnia 8 stycznia 2013 r.

20 Wywożące drewno za granicę.

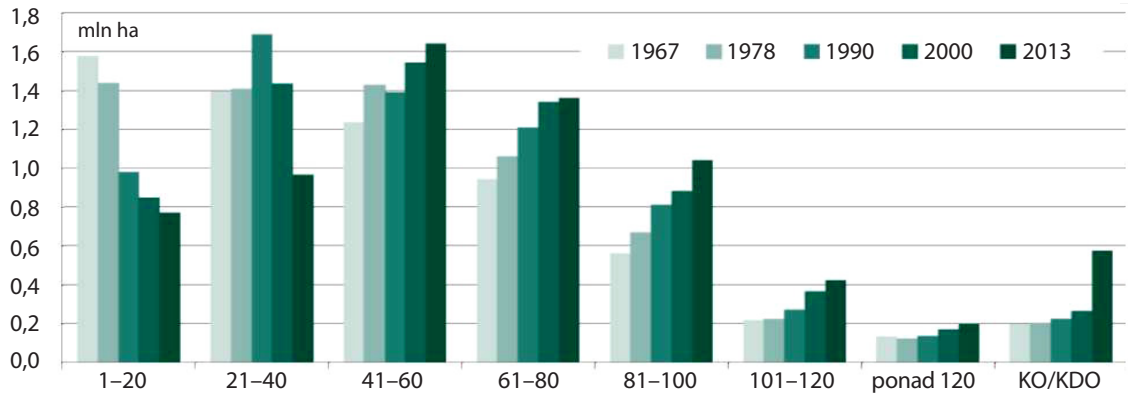
21 Zakład Transportu i Spedycji Lasów Państwowych w Giżycku, Zakład Transportu i Spedycji w Świerklańcu, Zespół Składnic Lasów Państwowych w Stargardzie Szczecińskim, Zespół Składnic Lasów Państwowych w Miastku, Zespół Składnic Lasów Państwowych w Białogardzie, Zespół Składnic Lasów Państwowych w Siedlcach, Zakład Usług Leśnych w Bystrzycy Kłodzkiej, Zakład Usług Leśnych we Wrocławiu oraz Ośrodek Kultury Leśnej w Gołuchowie.

22 Ośrodek Kultury Leśnej w Gołuchowie nie nabywał drewna i nie pośredniczył w sprzedaży drewna pochodzącego z nadleśnictw – drewno sprzedawane przez tę jednostkę pochodziło z cięć sanitarnych w Parku Arboretum.

- *Zakłady nabywały drewno od innych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, stosując zasady określone w zarządzeniach Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych i wytyczne dyrektorów RDLP wskazujących sposób ustalania jego cen i rezerwujących masy drewna na poszczególne okresy. Obrót drewnem z innymi jednostkami organizacyjnymi Lasów Państwowych realizowano w drodze sprzedaży. Umowy w tym zakresie, z uwagi na tożsamość stron działających jako statio fisci Skarbu Państwa (art. 32 ustawy o lasach), nie mogły być skutecznie zawarte. Faktycznie miały więc charakter rozliczeń wewnętrznych*[23].

6. W wiekowej strukturze lasów, zarządzanych przez PGL LP, dominują drzewostany 40-letnie i starsze. Poniższy wykres przedstawia kierunki zmian zachodzących w powierzchniowej strukturze klas wieku na przestrzeni ostatnich 50 lat. Zauważalnym trendem jest zwiększanie się w tym okresie powierzchni drzewostanów najstarszych, a zmniejszanie udziału drzewostanów najmłodszych (I i II klasa wieku), co może skutkować niekorzystną strukturą klas wieku za kilkadziesiąt lat i zagrozić stabilności dochodów ze sprzedaży drewna.

Wykres nr 5



Źródło: Raport o stanie Lasów w Polsce 2013 r. (PGL LP, 2014 r.) .

7. W okresie objętym kontrolą jednostki PGL LP jednostki PGL LP zrealizowały odnowienie lasu na powierzchni 164,5 tys. ha, ponosząc na ten cel koszt w wysokości 705,5 mln zł.
   Średni koszt odnowienia 1 ha w skali PGL LP wynosił 4,3 tys. zł. Wysokość tego kosztu w poszczególnych nadleśnictwach kształtowała się odmiennie, w zależności od zakresu i rodzaju prowadzonego odnowienia od 3,4 tys. zł[24] do 5,7 tys. zł[25] za 1 ha (dane zawiera załącznik nr 9 do Informacji).
   Ponadto PGL LP dokonało zalesień na 1,8 tys. ha wydatkując na ten cel koszt 5,5 mln zł.
8. Z ogólnej powierzchni drzewostanów 6.875,4 tys. ha[26] w 2013 r. największą powierzchnię zajmowały drzewostany III i IV klasy wieku, tj. od 41 do 60 lat oraz od 61 do 80 lat, których udział w ogólnej powierzchni drzewostanów w zarządzie PGL LP wynosił 23,3% i 19,3%. Zasoby miąższości grubizny brutto również były największe w drzewostanach III i IV klasy wieku i stanowiły odpowiednio 25,4% i 24,6% miąższości drzewostanów ogółem (1.778.255 tys. m^3).

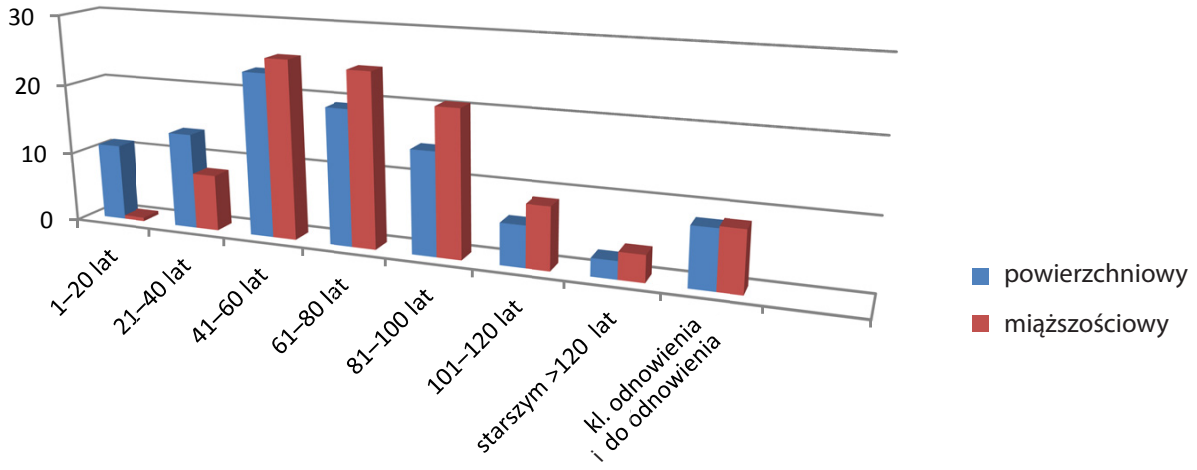
23 Na przykład Zakład Przerobu Drewna Lasów Państwowych w Lęborku,

24 Nadleśnictwo Strzebielino w latach 2011–2013 wykonało odnowienia na powierzchni 223,4 ha ponosząc koszty 751,1 tys. zł (3,4 tys. zł/ha).

25 Nadleśnictwo Międzylesie w latach 2011–2013 wykonało odnowienia na powierzchni 235,4 ha, koszty – 1.279,8 tys. zł (5,7 tys. zł/ha).

26 Dane z wyłączeniem drzewostanów objętych ochroną rezerwatową.

Wykres nr 6
Powierzchniowy i miąższościowy udział drzewostanów wg wieku (bez rezerwatów, stan na koniec 2013 r.)



Źródło: ustalenia kontroli NIK.

9. Umowy sprzedaży drewna.

9.1. W latach 2011–2013 Dyrektor Generalny Lasów Państwowych określił zasady sprzedaży drewna oraz pule drewna do sprzedaży w PGL LP w rozbiciu na regionalne dyrekcje LP. W okresie tym umowy sprzedaży drewna w imieniu Skarbu Państwa zawierali nadleśniczowie, dyrektorzy RDLP działający z upoważnienia nadleśniczych oraz Dyrektor Generalny Lasów Państwowych.

9.2. W kontrolowanym okresie PGL LP realizowało 174 umowy sprzedaży drewna zawarte przez Dyrektora Generalnego LP. Umowy te zostały zawarte z 13 podmiotami, z których 12 należało do 20 największych odbiorców drewna zbywanego przez PGL LP. Realizacja sprzedaży i egzekwowanie postanowień umów pozostawały w gestii nadleśniczych, w zakresie drewna wydawanego w danym nadleśnictwie. Natomiast nadzór nad realizacją ww. umów sprawowała RDLP. W ramach realizacji umów zawartych przez Dyrektora Generalnego LP sprzedano łącznie 22,1 mln m^3 drewna.

- *Kontrola NIK wykazała, że w zawieranych przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych umowach sprzedaży drewna z 2011 r.*[27] *oraz 2012 r.*[28] *nie w pełni zabezpieczono interes Skarbu Państwa na wypadek, gdyby poniesiona przez PGL LP szkoda z tytułu nieodebranego przez kupującego drewna przewyższała wysokość zastrzeżonej kary umownej. W umowach tych nie wprowadzono postanowień o możliwości dochodzenia na zasadach ogólnych odszkodowania przewyższającego wysokość zastrzeżonej kary umownej*[29]*. Postanowienie takie znalazło się dopiero w badanych umowach sprzedaży drewna z 2013 r.*[30].
- *Szkody z tytułu deprecjacji drewna w wysokości przewyższającej naliczone kary umowne w latach 2011–2012 wystąpiły w czterech RDLP. Łączna wysokość tych szkód wyniosła ponad 141 tys. zł*[31].

27 Umowa nr P 100035 z dnia 18 maja 2011 r.; Umowa nr S 1000018 z dnia 14 czerwca 2011 r.

28 Umowa nr S 2000002 z dnia 10 stycznia 2012 r.; Umowa nr S 2000018 z dnia 29 czerwca 2012 r.

29 Zgodnie z art. 484 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.) nie jest możliwe domaganie się zapłaty odszkodowania przenoszącego wysokość zastrzeżonej kary umownej, jeżeli strony umowy nie postanowiły inaczej.

30 Umowa nr S 3000009 z dnia 6 lutego 2013 r.; Umowa nr P 300016 z dnia 25 lipca 2013 r.

31 Kwota pomniejszona o naliczone kary umowne.

9.3. Zgodnie z zasadami sprzedaży drewna obowiązującymi w badanym okresie, w przypadku nieodebrania zakontraktowanego drewna, kupujący zobowiązany był do zapłaty kary umownej. W okresie tym przedsiębiorcy nie odebrali łącznie 4,5 mln m^3 drewna, za co naliczono im kary umowne w łącznej wysokości 50,1 mln zł.

- *W nadleśnictwach nadzorowanych przez sześć RDLP (Gdańsk, Katowice, Krosno, Toruń, Szczecin i Zielona Góra) wystąpiły przypadki deprecjacji drewna spowodowane nieodebraniem drewna przez kontrahenta. Straty PGL LP z tego tytułu wyniosły 357,8 tys. zł.*
- *W jednym przypadku (Nadleśnictwo Płońsk) stwierdzono niedochodzenie należnych kar umownych z tytułu nieodebrania ustalonej ilości drewna. Kary te w łącznej kwocie 2.651,32 zł zostały naliczone i wyegzekwowane dopiero w wyniku kontroli NIK.*

9.4. Kontrola nadleśnictw w zakresie sprzedaży drewna wykazała realizację umów niezgodnie z ich postanowieniami.

- *W trzech nadleśnictwach[32] sprzedaż drewna następowała niezgodnie z harmonogramami określonymi w umowach. Różnice w sprzedaży kwartalnej wynosiły od 8,5% do 39% masy drewna z umowy w przypadku harmonogramu procentowego sprzedaży. W przypadku harmonogramów z ustaloną masą realizowano zarówno poniżej ustalonej masy (do 53,4%), jak i powyżej (nawet o 297%). W skrajnych przypadkach, jak np. w niektórych umowach w nadleśnictwie Kamienna Góra, określona w umowie roczna dostawa zrealizowana została już w pierwszych dwóch kwartałach roku, a w przypadku dwóch umów sprzedaży drewna zawartych z kontrahentem zagranicznym wydanie odpowiednio 24,4% i 10,8% zakontraktowanego drewna nastąpiło już po okresie obowiązywania umowy.*

10. W 2013 r. PGL LP wprowadziło[33] skonto[34] znajdujące zastosowanie w przypadku przedpłaty za drewno lub zapłaty należności przed upływem 14 dni od daty wystawienia faktury (za wyjątkiem sprzedaży detalicznej). Wprowadzenie skonta spowodowało obniżenie przychodów PGL LP w 2013 r. o 30,3 mln zł.

    Początkowo wysokość skonta ustalona była w oparciu o stopę referencyjną NBP, jako iloczyn proporcji 14 dni do liczby dni w roku (365) i stopy referencyjnej. Następnie Dyrektor Generalny ustalił wysokość skonta na 1%[35]. Z wyjaśnienia wynika, że celem wprowadzenia skonta było zwiększenie bieżącej płynności finansowej LP. Wprowadzenie skonta nie zostało jednak poprzedzone analizą jego wpływu na rentowność i płynność finansową PGL LP. Nie przeprowadzono również szczegółowych analiz zasadności wprowadzenia tego mechanizmu w dłuższym okresie jego stosowania. Przeprowadzono tylko wstępną analizę, która wykazała, że średni termin zapłaty należności w PGL LP w 2013 r. w stosunku do 2012 r. skrócił się o ponad 1 dzień (jedna z regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych odnotowała skrócenie terminu zapłaty o 4 dni). Analiza ta wykazała również, że efekty stosowania skonta utrwaliły się w I półroczu 2014 r., w którym termin zapłaty w stosunku do 2013 r. skrócił się o 3,3 dnia, a w stosunku do 2012 r. o 4,6 dnia.

    Zdaniem NIK wprowadzenie skonta powinno być poprzedzone szczegółowymi analizami wskazującymi na oczekiwane ekonomiczne skutki jego zastosowania, jak również takie analizy powinny być przeprowadzone ex post w zakresie osiągnięcia stawianych celów.

---

32 Kamienna Góra, Wołów, Warcino.

33 Zarządzenie nr 82 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 19 listopada 2012 r. w sprawie sprzedaży drewna przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe na rok 2013.

34 Skonto to procentowe zmniejszenie sumy należności, przyznawane nabywcy towaru na warunkach kredytowych, w razie zapłaty należności przed umówionym terminem.

35 Zarządzenie nr 24 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 7 marca 2013 r, weszło w życie z dniem 1 kwietnia 2013 r.

11. **Narzut na utrzymanie jednostek nadrzędnych.** Wysokość obciążenia nadleśnictw[36] w związku z koniecznością utrzymywania Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych oraz regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych Minister Środowiska określił[37] w 2011 r. na kwotę 190 mln zł, a w 2012 i 2013 r. na 221 mln zł.

    W latach 2011–2013 na utrzymanie biura Dyrekcji Generalnej LP przeznaczono odpowiednio 29,6 mln zł, 35,6 mln zł oraz 43,1 mln zł (w ciągu trzech lat nastąpił wzrost o 45,6%), natomiast na utrzymanie regionalnych dyrekcji LP 135,5 mln zł, 155,3 mln zł oraz 167 mln zł (wzrost o 23%). Dodatkowo część środków stanowiła rezerwę Dyrektora Generalnego LP (3,3 mln zł, 5,3 mln zł, 3,9 mln zł) przeznaczoną na pokrycie nieprzewidzianych wydatków na działalność biura DGLP i biur RDLP[38].

    Wydatki poniesione przez biura DGLP i RDLP wynosiły odpowiednio: w 2011 r. 28 mln zł i 159 mln zł, w 2012 r. 31,9 mln zł i 171,5 mln zł, w 2013 r. 37,7 mln zł i 172,2 mln zł, tj. w okresie trzech lat zwiększyły się one odpowiednio o 34,6% i 8,3%.

3.2 Wydatkowanie środków na prowadzoną działalność

Przedsięwzięcia inwestycyjne. Podstawą działalności inwestycyjnej jednostek organizacyjnych PGL LP były zatwierdzane przez Dyrektora Generalnego LP roczne plany finansowo-gospodarcze. Zgodnie z wytycznymi DGLP zadaniami priorytetowymi w zakresie środków trwałych były: budowa dróg, mała retencja, budowa i modernizacja leśniczówek.

W celu zapewnienia efektywności wydatkowania środków na inwestycje wprowadzono „Informator w sprawie realizacji inwestycji i remontów budowlanych[39]" oraz „Wytyczne prowadzenia robót drogowych w lasach[40]".

- *Zgodnie z „Informatorem w sprawie realizacji inwestycji i remontów", obowiązującym do dnia 16 grudnia 2012 r., inwestycje budowlane związane z działalnością administracyjną i gospodarczą – podstawową Lasów Państwowych powinny wynikać bezpośrednio z potrzeb związanych z realizacją celów dotyczących tej działalności. Informator stanowił, że w tym wypadku rachunek ekonomiczny winien ograniczać się do porównania kosztów związanych z poszczególnymi wariantami realizacji danego zadania rzeczowego lub realizacji celu, jakiemu ma służyć. Inwestycje budowlane związane z działalnością administracyjną i gospodarczą podzielono na inwestycje:*
  – do których PGL LP są zobligowane na podstawie ustawy o lasach oraz przepisów o ochronie przeciwpożarowej, w tym przypadku zakładano, że rachunek ekonomiczny winien być ograniczony jedynie do analizy kosztów realizacji inwestycji, związanych m.in. z wyborem technologii realizacji inwestycji budowlanej oraz z wyborem wykonawcy (w drodze przetargu), przy założeniu zamierzonej jakości realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego; na tym etapie należało uwzględnić również koszty przyszłej eksploatacji i utrzymania obiektu budowlanego, które wiążą się z wyborem zastosowanej technologii realizacji inwestycji oraz:

36 Zgodnie z art. 53 ust.1 ustawy o lasach, koszty utrzymania DGLP oraz RDLP finansowane są z wpłat obciążających koszty działalności nadleśnictw.

37 Decyzjami w sprawie określenia wysokości wpłat obciążających koszty działalności nadleśnictw, z których finansowane są koszty utrzymania Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych oraz dyrekcji regionalnych Lasów Państwowych i ustalenia wielkości odpisu podstawowego na fundusz leśny obciążającego koszty utrzymania nadleśnictw nr 5 z dnia 5 kwietnia 2011 r., nr 4 z dnia 23 kwietnia 2012 r. oraz nr 2 z dnia 17 kwietnia 2013 r.

38 Pozostałe kwoty przeznaczono na utrzymanie Zespołów Ochrony Lasu oraz Regionów Inspekcyjnych Inspekcji LP.

39 Informator wprowadzono Zarządzeniem nr 93 Dyrektora Generalnego LP z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie dopuszczenia do wykorzystania w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych Informatora (…), który zastąpił informator wprowadzony zarządzeniem nr 127 Dyrektora Generalnego LP z dnia 4 września 2001 r.

40 Wytyczne wprowadzono Zarządzeniem nr 16 Dyrektora Generalnego LP z dnia 19 marca 2014 r. w sprawie dopuszczenia do wykorzystania w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych Wytycznych (…), które zastąpiły Poradnik Techniczny – drogi Leśne zatwierdzony do użytku służbowego 5 grudnia 2006 r.

– inwestycje, które nie muszą, a mogą być realizowane w ramach tych obszarów działalności; w tym przypadku założono, że rachunek ekonomiczny powinien uwzględniać, oprócz wyżej wskazanych kryteriów kosztowych, również ewentualne koszty związane z zaniechaniem realizacji inwestycji oraz koszty alternatywy podjęcia realizacji inwestycji.

W przypadku inwestycji budowlanych związanych z działalnością gospodarczą – uboczną i dodatkową, zgodnie z informatorem, powinny one być rozpatrywane od strony największej efektywności przy danym nakładzie środków, z uwzględnieniem specyfiki leśnej. Założono, że projekt inwestycyjny powinien być realizowany tylko wtedy, gdy spodziewane korzyści w trakcie eksploatacji będą wyższe od nakładów poniesionych w fazie realizacji inwestycji powiększonych o koszty jej eksploatacji. Informator stanowił, że każdy projekt inwestycji budowlanej, przed przystąpieniem do realizacji, powinien być poddany ocenie jego wartości, co wymagało porównania ponoszonych nakładów z korzyściami, jakie są oczekiwane w fazie eksploatacji inwestycji.

Informator obowiązujący od 17 grudnia 2012 r. nie uzależnia sposobu postępowania od faktu czy Lasy Państwowe zobligowane są do wykonania inwestycji czy też nie. Zgodnie z informatorem, w zakresie działalności administracyjnej i gospodarczej – podstawowej, inwestycje powinny być rozpatrywane od strony rzeczowej, z jednoczesnym uwzględnieniem zasady racjonalnego gospodarowania, rozumianej jako zasada najmniejszego nakładu środków na osiągnięcie danego celu, przy założeniu pożądanej jakości tego celu. Przyjęto, że priorytetem jest realizowany cel, a rachunek ekonomiczny ogranicza się do porównania kosztów związanych z poszczególnymi wariantami realizacji danego celu, jeśli takie warianty istnieją.

Natomiast w zakresie działalności gospodarczej – ubocznej i dodatkowej, zgodnie z informatorem, wszystkie inwestycje i remonty powinny być rozpatrywane od strony największej efektywności przy danym nakładzie środków, przez co należy rozumieć, iż rachunek ekonomiczny winien opierać się na porównywaniu uzyskiwanych efektów z nakładami w celu wyboru najbardziej rentownego rozwiązania z uwzględnieniem kosztu kapitału.

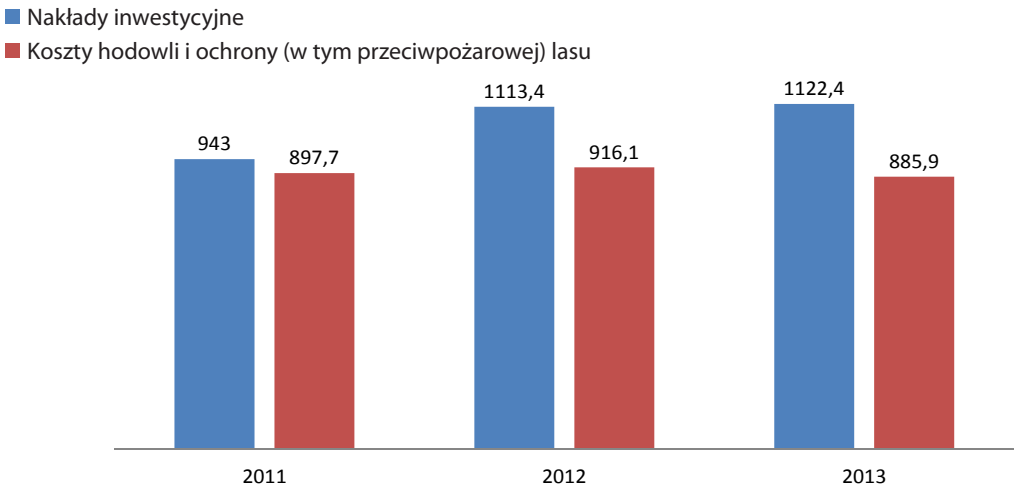
Z uwagi na fakt, iż podstawowym zadaniem PGL LP jest prowadzenie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, zdaniem NIK, działalność gospodarcza Lasów Państwowych, w tym inwestycyjna powinna być oparta na rachunku ekonomicznym. Zgodnie z art. 50 ustawy o lasach, PGL LP prowadzą działalność na zasadzie samodzielności finansowej i pokrywają koszty działalności z własnych przychodów. To oznacza, że możliwość realizowania podstawowych zadań w obszarze gospodarki leśnej jest uzależniona zarówno od możliwości zagwarantowania przychodów z podstawowego źródła, jakim jest sprzedaż drewna, jak i od optymalizacji ponoszonych wydatków. Z tego względu inwestycje PGL LP, w każdym przypadku powinny być poprzedzone rachunkiem ekonomicznym, nawet w przypadku inwestycji, do której PGL LP zostało zobligowane np. przepisami odnoszącymi się do zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów. Konieczność prowadzenia działalności Lasów Państwowych i ich jednostek organizacyjnych, na podstawie rachunku ekonomicznego, wynika również z § 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w LP.

Rachunek ekonomiczny ma szczególne znaczenie w przypadku nakładów na budowę i modernizację dróg, zwłaszcza ze względu na masową ich skalę, jak i bardzo duże nakłady. Nie kwestionując celowości nakładów na poprawę jakości dróg w lasach, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje jednak, że proces inwestycyjny powinien być poprzedzony analizą efektywności z uwzględnieniem konsekwencji realizowanych inwestycji dla środowiska naturalnego lasów. Racjonalny poziom wydatków dla osiągniecia zakładanego celu ma szczególne znaczenie w sytuacji zmniejszających się zysków Lasów Państwowych.

Istotną pozycją nakładów inwestycyjnych PGL LP były również nakłady na budynki, w tym na budynki mieszkalne. Zdaniem NIK, w przypadku tych inwestycji powinna być zachowana zasada przeprowadzenia rachunku ekonomicznego, wskazującego na optymalne rozwiązanie z punktu widzenia osiągnięcia najkorzystniejszych efektów przy racjonalnym poziomie nakładów lub kosztów tym bardziej, że nakłady na budynki mieszkalne nie są bezpośrednio związane ze wzmocnieniem potencjału podstawowego źródła przychodów.

1. Nakłady inwestycyjne w PGL LP w latach 2011–2013 wyniosły łącznie 3.178,8 mln zł.
   Najwyższe nakłady poniesiono na budowę dróg i mostów (1.705,8 mln zł), budynków (569 mln zł), w tym budynków mieszkalnych (227,3 mln zł), pozostałych obiektów inżynierii lądowej i wodnej (185 mln zł).
   Poziom nakładów inwestycyjnych Lasów Państwowych w latach 2011–2013 był relatywnie bardzo wysoki. Dla porównania w badanym okresie stanowiły one od 105% do 127% łącznych kosztów na hodowlę i ochronę lasów, ponoszonych przez PGL LP, podczas gdy w 2010 r. 65,2%, a w 2009 r. 39,4% tych kosztów.

Wykres nr 7
Nakłady oraz koszty hodowli i ochrony lasów (w mln zł)



Źródło: ustalenia kontroli NIK i sprawozdania finansowo-gospodarcze PGL LP za lata 2011–2013.

Dynamika wzrostu nakładów inwestycyjnych była bardzo wysoka oraz zdecydowanie wyższa od dynamiki nakładów inwestycyjnych w gospodarce narodowej. W kolejnych latach badanego okresu dynamika ta systematycznie rosła i wynosiła odpowiednio: 206,1%, 243,2% i 245,3% nakładów inwestycyjnych[41] poniesionych w 2010 r. W tym samym okresie dynamika nakładów inwestycyjnych w gospodarce narodowej obniżała się i wynosiła odpowiednio 112,0%, 109,4% i 106,4%.

Nakłady inwestycyjne w 2013 r. przekroczyły 3,5 krotnie zysk netto PGL LP, a w 2012 r. ponad czterokrotnie. Łączna wartość nakładów inwestycyjnych w latach 2011–2013 przekroczyła ponad dwukrotnie zysk netto zrealizowany w tym samym okresie.

2. W jednostkach organizacyjnych PGL LP kontroli poddano 97 inwestycji o łącznej wartości 165,4 mln zł (dane szczegółowe – załącznik nr 11 do Informacji), w tym dotyczących dróg (32,1 mln zł), budynków administracyjno-biurowych (94,4 mln zł), leśniczówek (5,4 mln zł), budynków gospodarczych (2 mln zł), budynków mieszkalnych (3,5 mln zł), nakładów na ośrodki szkoleniowo-wypoczynkowe i kwatery myśliwskie (13,1 mln zł, budowle (6,2 mln zł) oraz pozostałe, w tym środki transportu i sprzęt (8,5 mln zł).
   Inwestycje te uzasadniano głównie potrzebami użytkowymi, stanem konieczności, wymogami przeciwpożarowymi i innymi pozaekonomicznymi czynnikami. Szczegółowa kontrola 30 zadań inwestycyjnych (wymienionych w załączniku nr 4 do Informacji) wykazała, że w co dziesiątym

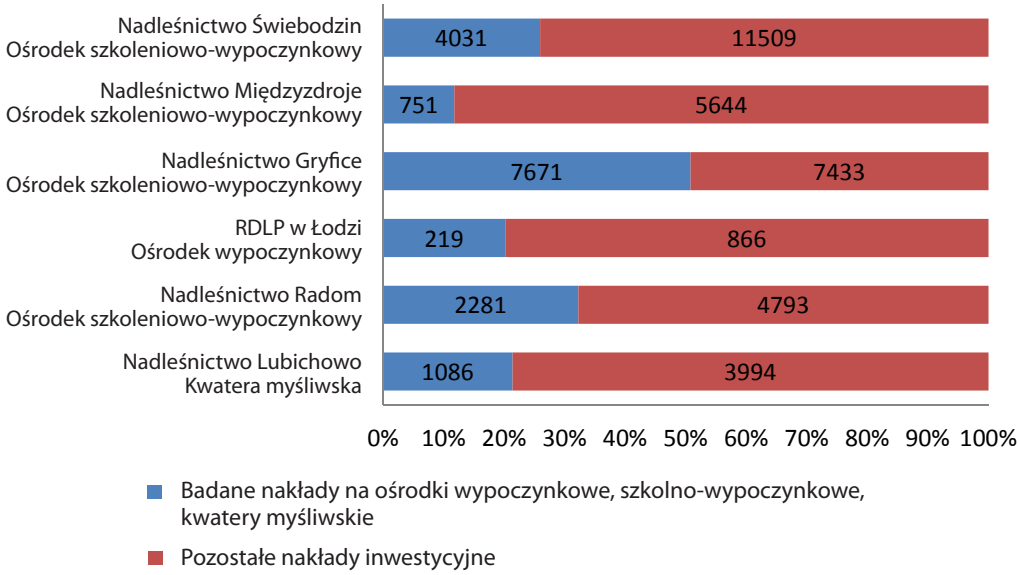
[41] W 2010 r. nakłady inwestycyjne wynosiły 457,9 mln zł, a w 2009 r. 256,2 mln zł.

przypadku nie przeprowadzono chociażby analizy ich opłacalności[42]. Z kolei DGLP nie dokonała kompleksowych analiz ekonomicznych dotyczących optymalizacji nakładów na osiągnięcie celu, jakim było pozyskanie nowej siedziby DGLP. Zdaniem NIK, aby sprostać wymaganiom w zakresie jakości zarządzania majątkiem Skarbu Państwa, zachodzi konieczność faktycznego rozpatrywania różnych możliwych do zastosowania rozwiązań optymalnych z punktu widzenia osiągnięcia najkorzystniejszych efektów przy racjonalnym poziomie nakładów bądź kosztów.

2.1. Kontrola przeprowadzona w wybranych 25 jednostkach PGL LP (załącznik nr 4 do niniejszej Informacji) wykazała, że niektóre z nich poniosły stosunkowo wysokie nakłady na modernizację i remonty obiektów funkcjonujących w ich strukturze jako ośrodki wypoczynkowe, szkoleniowo-wypoczynkowe czy kwatery myśliwskie[43]. Z analiz ekonomicznych[44] przeprowadzonych przez jednostki na etapie poprzedzającym realizację tych zadań wynikało, że w ich efekcie oczekiwano poprawy stopnia wykorzystania modernizowanych/remontowanych obiektów i w perspektywie kilku lat zwrotu poniesionych nakładów. Nakłady na te zadania odpowiadały średnio 27% nakładów na inwestycje ogółem w tych jednostkach (w skrajnym przypadku sięgały 51% i dotyczyły modernizacji Ośrodka Wypoczynkowego w Mielnie przez RDLP w Łodzi). Standard realizowanych prac był wysoki. Na przykład Ośrodek Wypoczynkowy „Leśnik" w Łagowie uzyskał wyróżnienie, a także zajął najwyższą lokatę w ogólnopolskim konkursie na modernizację roku w kategorii obiektów rekreacyjnych[45].

Szczegółowe dane o nakładach na te zadania przedstawia poniższy wykres.

Wykres nr 8
Nakłady na zadania inwestycyjne (w tys. zł)



Źródło: ustalenia kontroli NIK.

42 Analiz nie przeprowadzono w przypadku Nadleśnictw: Łagów, Lubsko, Świebodzin.

43 Nadleśnictwo Świebodzin – modernizacja Ośrodka Wypoczynkowego „Leśnik" w Łagowie, Nadleśnictwo Lubichowo – Przebudowa i rozbudowa kwatery myśliwskiej, RDLP w Łodzi – modernizacja i remont Ośrodka Wypoczynkowego „Leśny Dwór" w Mielnie, Nadleśnictwo Gryfice – modernizacja i rozbudowa Ośrodka Szkoleniowo-Wypoczynkowego „Bażyna" w Pogorzelicy, Nadleśnictwo Międzyzdroje – 4 domki kempingowe w Międzyzdrojach, Nadleśnictwo Radom – modernizacja Leśnego Ośrodka Edukacyjnego w Jedlni Letnisko.

44 Wyjątkiem w tym zakresie było zadanie realizowane przez Nadleśnictwo Świebodzin, polegające na modernizacji Ośrodka Wypoczynkowego „Leśnik" w Łagowie, dla którego nie sporządzono analizy ekonomicznej.

45 Wyróżnienie Modernizacja Roku 2012 (w kategorii obiekty hotelarskie i sanatoryjne) oraz I miejsce w ogólnopolskim konkursie otwartym Modernizacja Roku 2012 w głosowaniu internetowym (w kategorii obiekty sportowe i rekreacyjne).

Przykładowy efekt przeprowadzonej modernizacji przedstawia poniższa ilustracja.

Zdjęcie nr 1
Sala szkoleniowo-konferencyjna w Ośrodku Wypoczynkowym „Leśnik" w Łagowie

Źródło: akta kontroli NIK.

2.2. Kontrola w Nadleśnictwie Świebodzin wykazała, że rozbudowę Ośrodka Wypoczynkowego „Leśnik" w Łagowie o salę konferencyjną z zapleczem oraz pokojami hotelowymi (powierzchnia użytkowa dobudowy 472,88 m^2), na którą poniesiono nakłady w wysokości ponad 3 mln zł prowadzono bez wymaganego pozwolenia Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (na prowadzenie robót budowlanych na terenie zabytku, jakim jest zespół urbanistyczno-krajobrazowy miejscowości Łagów oraz na prowadzenie badań archeologicznych w trakcie prac ziemnych).

NIK ocenia negatywnie wykonanie prac budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru bez wymaganego pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, którego brak obarcza inwestycję ryzykiem konieczności przywrócenia zabytku do poprzedniego stanu. NIK zleciła Lubuskiemu Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków przeprowadzenie kontroli doraźnej w zakresie przestrzegania przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przy rozbudowie OW Leśnik w Łagowie.

Inwestycja ta, również nie została poprzedzona analizą opłacalności, nie sporządzono pisemnych analiz rachunku ekonomicznego uwzględniającego relację nakładów do spodziewanych korzyści ekonomicznych oraz nie stworzono jednolitego dokumentu uzasadniającego potrzebę realizacji zadań.

Zdaniem NIK, każda działalność, a zwłaszcza inwestycyjna Lasów Państwowych, powinna być oparta na rachunku ekonomicznym, do czego zobowiązuje § 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w LP.

3. Nakłady inwestycyjne w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych w latach 2011–2013 wyniosły łącznie 77.345,4 tys. zł. Dziesięć największych przedsięwzięć inwestycyjnych DGLP obejmowało nakłady na nową siedzibę DGLP[46] oraz nakłady na sprzęt i oprogramowanie komputerowe i telekomunikacyjne[47].

[46] Finansowane ze środków własnych PGL LP.
[47] Finansowane ze środków funduszu leśnego.

3.1. Jako uzasadnienie nabycia nowej siedziby DGLP wskazano w szczególności brak w zarządzie PGL LP odpowiedniej nieruchomości, przydatnej dla celów siedziby DGLP. Od 1 sierpnia 2008 r. do 1 stycznia 2015 r. siedziba DGLP znajdowała się w części budynku przy ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. nr 3 wynajmowanej od Instytutu Badawczego Leśnictwa (IBL). Łączna powierzchnia najmu wynosiła 2.482,78 m^2. Roczny koszt najmu przez DGLP pomieszczeń w budynku IBL wynosił 1.997,60 tys. zł.

W wyniku działań przeprowadzonych przez DGLP (m.in. zamieszczenia ogłoszenia o zamiarze zakupu nieruchomości[48], wizji lokalnych[49], oceny Wydziału Informatyki DGLP) podjęto decyzję o wyborze „nieruchomości przy ul. Grójeckiej 127"[50], obejmującej prawo użytkowania wieczystego gruntów oraz prawo własności trzech budynków. Wchodzący w skład przedmiotowej nieruchomości 6-kondygnacyjny[51] budynek biurowy klasy A został zaprojektowany i wybudowany z zastosowaniem nowatorskich rozwiązań architektonicznych[52], jest wyposażony w technologię inteligentnego sterowania poszczególnymi systemami (oświetlenie, ogrzewanie, klimatyzacja, kontrola dostępu na wszystkie poziomy itp.), a także w instalację podwójnego i awaryjnego zasilania (agregat prądotwórczy o 500 kW), system alarmowy, przeciwpożarowy, wentylacyjny. Z treści audytu[53] wynikało, iż stan techniczny wszystkich trzech budynków wchodzących w skład „nieruchomości przy ul. Grójeckiej 127" został określony według oceny ogólnej jako „dobry"[54]. Jako dobry oceniono również stan techniczny terenu zewnętrznego (drogi, trawniki).

W dniu 1 lipca 2013 r.[55] doszło do sprzedaży na rzecz Skarbu Państwa – PGL LP DGLP56„nieruchomości przy ul. Grójeckiej 127", obejmującej prawo użytkowania wieczystego gruntów oraz prawo własności trzech budynków za cenę brutto w kwocie 62.640,0 tys. zł[57]. Nabyte prawo użytkowania wieczystego do ww. trzech działek gruntów zostało następnie przekształcone[58] w prawo własności (koszt 5.165,6 tys. zł). DGLP (133 pracowników) oraz Centrum Informacyjne LP (37 pracowników) przeprowadzili się do nowej siedziby w grudniu 2014 r.

---

48 Ogłoszenia, w których DGLP wskazywała, iż jest zainteresowana: najpierw zakupem działki pod budowę budynku biurowego, a następnie zakupem budynku biurowego.

49 Wizje lokalne nieruchomości przeprowadzone dnia 5.10.2012 r. przez członków zespołu zadaniowego (zespołu powołanego przez Dyrektora Generalnego LP do wyboru nieruchomości pod nową siedzibę DGLP).

50 „Nieruchomość przy ul. Grójeckiej 127", tj. prawo użytkowania wieczystego 3 gruntów oraz prawo własności 3 budynków znajdujących się na tych gruntach, a mianowicie: 6-kondygnacyjnego budynku biurowego przy ul. Grójeckiej 127, dwupoziomowego budynku garażu przy ul. Sierpińskiego 1b oraz wielopoziomowego budynku garażu przy ul. Sierpińskiego 3a w Warszawie.

51 6 kondygnacji, w tym: kondygnacje biurowo-usługowo-handlowo-magazynowe o łącznej powierzchni użytkowej 5.741,50 m^2, jednokondygnacyjny garaż podziemny o powierzchni użytkowej 1.340,84 m^2. Ostatnie piętro budynku o powierzchni użytkowej 423,78 m^2 stanowi w zasadzie w całości wentylatorownia.

52 Obiekt wybudowany w 2002 r. DGLP wskazała, iż budynek ten – w roku jego wybudowania – został uznany za najnowocześniejszą nieruchomość biurową, szczególnie ze względu na wykorzystanie technologii inteligentnego sterowania poszczególnymi systemami.

53 Audyt techniczno-organizacyjny przeprowadzony przez podmiot zewnętrzny na zlecenie DGLP m.in. w celu sprawdzenia stanu prawnego i stanu technicznego nieruchomości. W audycie tym określono m.in. również szacunkowe koszty nakładów w celu przystosowania obiektów do zasiedlenia na kwotę: 3.286.482,64 zł (wg średnich cen materiałów i usług obowiązujących w III kw. 2012 r. dla Warszawy, bez podatku VAT).

54 Do oceny stanu technicznego zastosowano następującą skalę ocen: zły, słaby, średnio-słaby, średni, średnio-dobry, dobry.

55 Zawarcie notarialnej umowy sprzedaży (Rep. A nr 4648/2013).

56 Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518 ze zm.) państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej nabywają nieruchomości – na własność lub w użytkowanie wieczyste Skarbu Państwa.

57 Sprzedaż: prawa użytkowania wieczystego gruntu (nr ew. 14/5) oraz znajdującego się na gruncie budynku biurowego (57.456,5 tys. zł), prawa użytkowania wieczystego gruntu (nr ew. 14/10) oraz znajdującego się na gruncie budynku garażu dwupoziomowego (2.270,0 tys. zł), prawa użytkowania wieczystego gruntu (nr ew. 14/8) oraz znajdującego się na gruncie budynku garażu wielopoziomowego (2.913,5 tys. zł). Strony umowy nie zrezygnowały ze zwolnienia transakcji sprzedaży „nieruchomości przy ul. Grójeckiej 127" z podatku od towarów i usług.

58 Decyzje w przedmiocie przekształcenia zostały wydane 30.12.2013 r.

3.2. DGLP nie dokonała wymaganych – z punktu widzenia rzetelności zarządzania mieniem Skarbu Państwa – kompleksowych analiz ekonomicznych dotyczących optymalizacji nakładów na osiągniecie celu, jakim było pozyskanie nowej siedziby DGLP.

Analizy ekonomiczne przeprowadzone przez DGLP ograniczyły się jedynie do porównania dotychczas ponoszonych kosztów najmu powierzchni biurowej oraz przewidywanych kosztów utrzymania nowej siedziby.

DGLP odstąpiła m.in. od dokonywania porównawczych analiz opłacalności nabycia nieruchomości[59] branych pod uwagę, nie przeprowadzając żadnej symulacji kosztów ewentualnego dostosowania tych nieruchomości do potrzeb DGLP.

Wybór lokalizacji nowej siedziby DGLP[60] również nie został poprzedzony odpowiednią analizą. Nie opracowano pisemnych analiz porównawczych zakupu nieruchomości pod nową siedzibą DGLP ani w zakresie wyboru lokalizacji, tj. wyboru centralnych dzielnic Warszawy zamiast np. dzielnic na obrzeżach Warszawy, ani w zakresie porównania kosztów nadzoru i koordynacji.

Nie przeprowadzono rzetelnej analizy potrzeb powierzchniowych nowej siedziby. Brak takiej analizy skutkował m.in. tym, iż pomimo zakupu budynku biurowego o powierzchni przekraczającej minimalne wymogi określone w ogłoszeniu o zamiarze zakupu budynku biurowego, w budynku tym nie usytuowano Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych (CKPŚ)[61], gdyż po zakończeniu prac adaptacyjnych zabrakło stanowisk pracy dla pełnego stanu osobowego tej jednostki.

Nie przeprowadzono również analiz opłacalności w zakresie najmu nowej powierzchni biurowej zamiast zakupu nowej siedziby.

Zdaniem NIK decyzję o zakupie nieruchomości z przeznaczeniem na nową siedzibę DGLP należało poprzedzić i oprzeć na kompleksowej analizie ekonomicznej, tj. analizie wskazującej na optymalną metodę osiągnięcia celu jakim było pozyskanie nowej siedziby, z uwzględnieniem zasady uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów. NIK stoi na stanowisku, iż rzetelność zarządzania majątkiem Skarbu Państwa wskazuje na konieczność przeprowadzania takich analiz.

3.3. DGLP poniosła wydatki związane z planowanym nabyciem akcji spółki Polskie Koleje Liniowe S.A. z naruszeniem zasad celowości.

Planowany zakup akcji, w ocenie NIK, nie miał uzasadnienia, w związku z czym wydatki w wysokości 613,5 tys. zł z tytułu doradztwa prawnego i ekonomicznego oraz wycen, zostały poniesione z naruszeniem zasad celowości.

DGLP złożyła ofertę na zakup akcji PKL S.A., deklarując przewidywane w latach 2013–2017 nakłady inwestycyjne w spółce w wysokości stanowiącej ponad 1/3 oferowanej ceny nabycia.

Dyrektor Generalny Lasów Państwowych wskazał dwie przesłanki planowanego nabycia akcji PKL SA: przewidywane przychody z dywidend oraz zwiększenie przychodów pochodzących z wykorzystania bazy noclegowej należącej do PGL LP.

---

59 W tym nieruchomości zgłoszonych w wyniku ogłoszenia o zamiarze zakupu budynku biurowego.

60 Wybór centralnych dzielnic Warszawy. W ogłoszeniu o zamiarze zakupu budynku biurowego wskazano, iż budynek winien być położony w centrum Warszawy (dzielnice Ochota, Wola, Mokotów, Śródmieście).

61 DGLP planowała umieszczenie w nowej siedzibie CKPŚ, ostatecznie – z uwagi na brak wystarczającej powierzchni na stanowiska pracy – w siedzibie tej został usytuowany CILP, będący jednostką o znacznie mniejszym niż CKPŚ stanie osobowym.

W warunkach sprzedaży akcji PKL SA przewidziano postanowienie umowy zobowiązujące nabywcę do zapewnienia PKL SA środków finansowych na nakłady inwestycyjne. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Generalnego wynika, że PGL LP planowało zapewnić te środki poprzez pozostawienie do dyspozycji PKL SA wypracowanego zysku (tj. rezygnację z dywidendy), a jeśli środki wypracowane przez PKL SA okazałyby się niewystarczające, PGL LP nie wykluczało także przekazania dodatkowych środków pieniężnych z własnych środków. Plany w zakresie wspólnych działań PGL LP i PKL SA, czy też wielkości ewentualnych dodatkowych nakładów inwestycyjnych, miały być opracowane dopiero po zakupie akcji.

Decyzja o zakupie akcji PKL SA podjęta została w ostatnim kwartale 2012 r., tj. w okresie spadku cen drewna przy wzrastających kosztach działalności.

NIK ocenia negatywnie podjęcie decyzji o zaangażowaniu znacznych środków finansowych w długoterminową inwestycję, która w ocenie PGL LP, nie tylko nie miała przynieść zysków w ciągu najbliższych pięciu lat, ale mogła też wiązać się z wydatkowaniem kolejnych znaczących kwot. Tym samym decyzja o ponoszeniu wysokich wydatków na zakup akcji PKL S.A., w sytuacji przewidywanego pogorszenia sytuacji finansowej PGL LP, nie miała uzasadnienia ekonomicznego. W związku z tym NIK za niecelowe uznaje wydatki poniesione w związku z planowanym nabyciem akcji PKL SA.

4. **Realizacja projektów z udziałem środków unijnych.** W kontrolowanym okresie PGL LP było beneficjentem trzech projektów infrastrukturalnych znajdujących się na liście projektów indywidualnych dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013, tj.:
   1) „Zwiększanie możliwości retencyjnych oraz przeciwdziałanie powodzi i suszy w ekosystemach leśnych na terenach nizinnych";
   2) „Przeciwdziałanie skutkom odpływu wód opadowych na terenach górskich. Zwiększanie retencji i utrzymanie potoków oraz związanej z nim infrastruktury w dobrym stanie"[62];
   3) „Rekultywacja na cele przyrodnicze terenów zdegradowanych, popoligonowych i powojskowych zarządzanych przez PGL LP".

   Całkowity koszt realizacji wyżej wymienionych projektów wynosi 498,3 mln zł, a przewidywane dofinansowanie 351,4 mln zł. Do dnia 31 grudnia 2013 r. PGL LP otrzymało kwotę 144,6 mln zł tytułem refundacji poniesionych wydatków na realizację powyższych projektów. Ponadto PGL LP realizowało projekty ze środków Unii Europejskiej Instrumentu Finansowego LIFE+ oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

5. **Umowy badawczo-rozwojowe.** Dyrektor Generalny LP, zgodnie z art. 33 ust. 3 pkt 6 ustawy o lasach, inicjował i finansował badania w zakresie leśnictwa.

   W latach 2011–2013 Lasy Państwowe zawarły 102 umowy[63] na realizację tematów badawczo-naukowych z zakresu gospodarki leśnej, w tym ochrony lasu, ochrony p.poż, urządzania lasu, łowiectwa, ochrony przyrody, hodowli i użytkowania lasu, ekonomiki leśnictwa,

[62] Z objętych kontrolą jednostek Nadleśnictwo Jawor (RDLP we Wrocławiu) w ramach tego projektu realizowało budowę obiektów małej retencji górskiej na terenie Nadleśnictwa. Kwota dofinansowania z UE wyniosła 2.840,7 tys. zł. Nadleśnictwo Jawor uzyskało też dofinansowanie w kwocie 777,5 tys. zł ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, na budowę obiektu turystyczno-edukacyjnego w Leśnictwie Myślinów.

[63] W treści zarządzeń Dyrektora Generalnego LP (nr 47 z dnia 30 września 2010 r. ze zm.; nr 47 z dnia 31 maja 2012 r.; nr 43 z dnia 25 kwietnia 2013 r.) dotyczących powoływania Stałej Komisji do zamawiania usług w zakresie badań naukowych oraz procedur postępowania z tym związanych wskazano, iż zgodnie z przepisami ustawy o lasach Dyrektor Generalny LP ma wyłączne prawo zlecania i finansowania badań naukowych związanych z leśnictwem, dyrektorzy regionalnych dyrekcji LP mogą zlecać i finansować jedynie ekspertyzy ważne dla gospodarki leśnej w jej lokalnych uwarunkowaniach do kwoty 50.000 zł.

czy genetyki. Łączna wartość tych umów wynosiła 187,6 mln zł. Wykonawcami tych umów było 14 podmiotów, w tym m.in. Instytut Badawczy Leśnictwa (51 umów) i Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego (19 umów).

W okresie objętym kontrolą realizowane były 132 badania naukowe[64], które sfinansowane zostały, zgodnie z treścią art. 58 ust. 2 pkt 2 ustawy o lasach, ze środków funduszu leśnego. Łączna kwota wydatków na ich realizację w latach 2011–2013 wyniosła 114,5 mln zł.

5.1. Kontrola NIK wykazała, że Dyrektor Generalny LP nie uregulował zasad udostępniania wyników badań naukowych oraz przekazywania informacji dotyczących sposobu wykorzystania i zastosowania tych wyników w praktyce. Dopiero w trakcie komisyjnych odbiorów zakończonych prac badawczych proponowany był sposób wykorzystania (zastosowania, wdrożenia, udostępnienia) uzyskanych wyników badań.

6. **Poręczenia i gwarancje.** W latach 2011–2013 PGL LP udzieliło łącznie 31 poręczeń i gwarancji[65] na łączną kwotę 423,1 mln zł[66]. Wszystkie udzielone poręczenia i gwarancje miały na celu zabezpieczenie wykonania świadczeń przez jednostki organizacyjne PGL LP (przedsięwzięcia własne). Z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w latach 2011–2013 nie wypłacono żadnych środków pieniężnych.

7. **Pożyczki.** W latach 2011–2013 PGL LP nie udzielało pożyczek podmiotom gospodarczym zewnętrznym. Pracownikom wykonującym zadania w terenie udzielano oprocentowanych pożyczek na zakup prywatnych samochodów wykorzystywanych do celów służbowych, na zasadach określonych w zarządzeniach Dyrektora LP[67]. Ponadto ze środków Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych udzielane były pożyczki na remont, budowę lub zakup domu bądź mieszkania. Należności z tytułu pożyczek udzielonych pracownikom PGL LP, według stanu na koniec 2013 r., wyniosły 72,9 mln zł.

8. **Koszty wynagrodzenia pracowników.** W PGL LP, według stanu na koniec 2013 r., zatrudnionych było 25.385 osób, z tego najwięcej w nadleśnictwach (23.115 osób). Najliczniejszą grupę zatrudnionych stanowili pracownicy Służby Leśnej (16.614 osób).

   Przeciętne zatrudnienie w PGL LP w 2013 r. wzrosło o 1,5% w porównaniu do roku 2010.

   Koszty wynagrodzeń w PGL LP w 2013 r. były wyższe w porównaniu do 2010 r. o 26,6%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w PGL LP w 2013 r. w stosunku do roku 2010 było wyższe o 24,7% (wzrost z 5.595 zł do 6.980 zł), z tego w DGLP o 28,8% (z 8.646 zł do 11.133 zł), w biurach RDLP o 25,7% (z 7.216 zł do 9.072 zł) oraz w nadleśnictwach o 24,9% (z 5.537 zł do 6.914 zł) oraz w pozostałych jednostkach (zakłady regionalne i krajowe, Inspekcja Lasów Państwowych i Zespoły Ochrony Lasu) o 13,1%.

   Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w PGL LP, w porównaniu z wynagrodzeniami w sektorze publicznym, administracji publicznej i gospodarce narodowej, było blisko dwukrotnie wyższe.

64 Badania naukowe realizowane w latach 2011–2013, których realizacja została zlecona w latach 2005–2013.

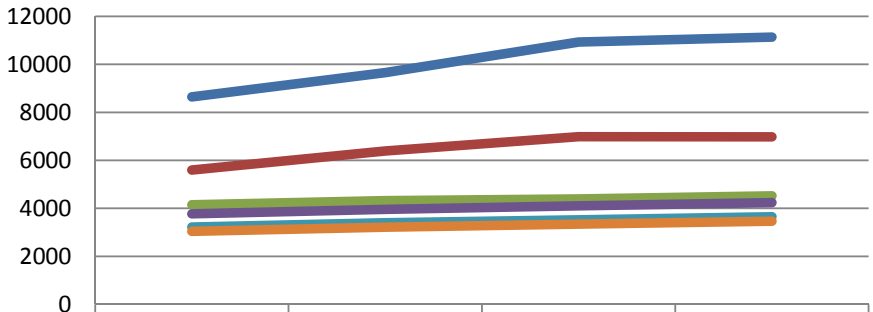
65 Zobowiązania wekslowe, blokady środków finansowych na wyodrębnionym rachunku bankowym, poręczenia, zabezpieczeń w formie nieodwołalnego pełnomocnictwa do dysponowania środkami na rachunku bankowym.

66 Pierwotna wartość zabezpieczeń, która nie uwzględnia dokonanych pomniejszeń. Po uwzględnieniu dokonanych pomniejszeń łączna wartość ww. zabezpieczeń: 402.309,3 tys. zł.

67 W sprawie zasad udzielania pomocy finansowej pracownikom LP w nabywaniu samochodów prywatnych, używanych również do celów służbowych: Zarządzenie nr 74 Dyrektora Generalnego LP z 12.11.2009 r., zastąpione Zarządzeniem nr 17 Dyrektora Generalnego LP z 14.02.2013 r.

Poniższe wykresy ilustrują te relacje w latach 2010–2013.

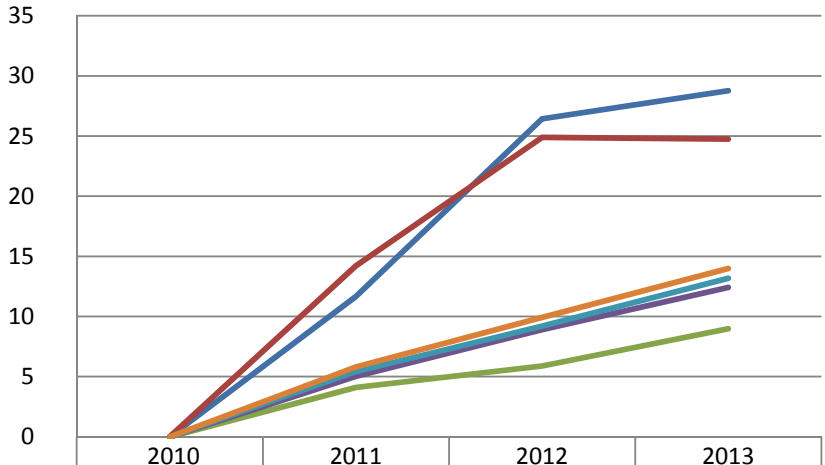
Wykres nr 9
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w PGL LP oraz w innych sektorach gospodarki narodowej (w zł)



	2010	2011	2012	2013
Dyrekcja Generalna LP	8.646,00	9.655,00	10.931,00	11.133,00
PGL LP	5.595,00	6.390,00	6.987,00	6.980,00
Administracja publiczna	4.151,06	4.321,05	4.395,47	4.523,60
Sektor publiczny	3.771,32	3.961,03	4.107,25	4.239,36
Gospodarka narodowa	3.224,98	3.399,52	3.521,67	3.650,06
Sektor prywatny	3.041,57	3.217,95	3.343,31	3.466,90

Źródło: publikacje GUS na temat zatrudnienia i wynagrodzenia w gospodarce narodowej oraz ustalenia kontroli NIK.

Wykres nr 10
Wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w latach 2011–2013 w odniesieniu do roku 2010 (w %)



	2010	2011	2012	2013
DGLP	0	11,7	26,4	28,8
PGL LP	0	14,2	24,9	24,7
Administracja publiczna	0	4,1	5,9	9,0
Sektor publiczny	0	5,0	8,9	12,4
Gospodarka narodowa	0	5,4	9,2	13,2
Sektor prywatny	0	5,8	9,9	14,0

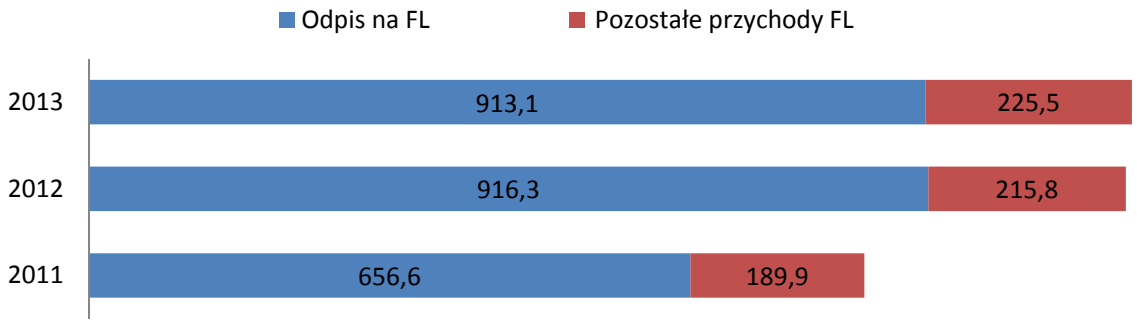
Źródło: publikacje GUS na temat zatrudnienia i wynagrodzenia w gospodarce narodowej oraz ustalenia kontroli NIK.

3.3 Planowanie i wykorzystanie środków funduszu leśnego

1. W latach 2011–2013 przychody funduszu leśnego wyniosły odpowiednio: 3.117,2 mln zł, w tym z tytułu odpisu, którego wielkość ustalał Minister Środowiska: 2.486 mln zł (79,8%). W latach 2012–2013 odpis na fundusz leśny wynosił 10% oraz 14,5% wartości sprzedaży drewna[68]. Wielkości wskaźnika procentowego odpisu podstawowego na fundusz leśny były zgodne z wnioskami składanymi przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Były one uzasadniane koniecznością wyrównania niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej oraz realizacją zadań określonych w art. 58 ust. 2 ustawy o lasach.
   Dyrektor Generalny LP nie różnicował wartości odpisu na fundusz leśny dla poszczególnych regionalnych dyrekcji LP.

Wykres nr 11

Przychody funduszu leśnego w latach 2011–2013 (w mln zł)



Źródło: ustalenia kontroli NIK.

Pozostałe przychody funduszu w okresie objętym kontrolą to: należności, kary i opłaty (387,2 mln zł), należności wynikające z odszkodowań (60,7 mln zł), dochody wynikające z udziału lub uzyskane ze sprzedaży akcji i udziałów (6,3 mln zł), inne przychody[69] (177 mln zł).

2. Rozchody funduszu leśnego wyniosły: 3.195,3 mln zł, z czego 2.057,7 mln (64%) przeznaczono na wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej w nadleśnictwach. Pozostałe wydatki funduszu poniesiono na wspólne przedsięwzięcia LP (417,6 mln zł)[70], badania naukowe (114,5 mln zł), tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej (367,8 mln zł), sporządzanie planów urządzenia lasu (158,9 mln zł), prace związane z oceną i prognozowaniem stanu lasów i zasobów leśnych (2,3 mln zł), inne zadania z zakresu gospodarki leśnej (21,2 mln zł), inne zadania określone w art. 58 ust. 3 ustawy o lasach.

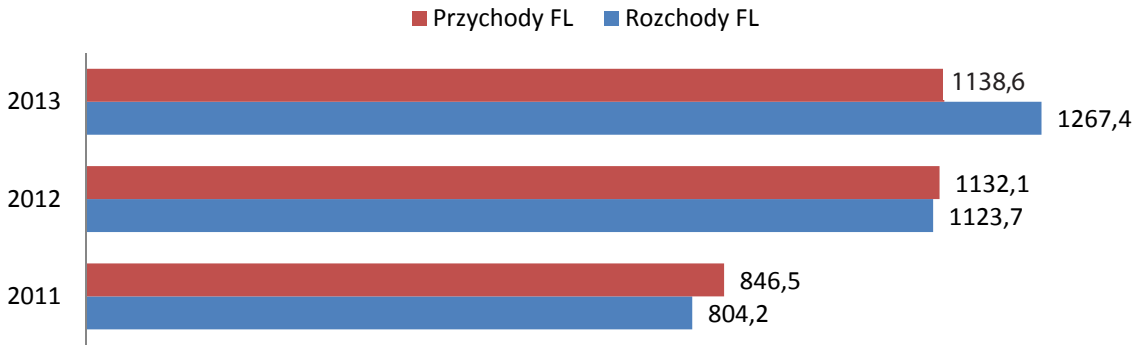
68 Odpis na fundusz leśny został ustalony, na podstawie art. 57 ust. 4 ustawy o lasach, decyzjami Ministra Środowiska w sprawie określenia wysokości wpłat obciążających koszty działalności nadleśnictw, z których finansowane są koszty utrzymania Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych oraz dyrekcji regionalnych Lasów Państwowych i ustalenia wielkości odpisu podstawowego na fundusz leśny obciążającego koszty utrzymania nadleśnictw, odpowiednio: decyzją nr 5 z dnia 5 kwietnia 2011 r., decyzją nr 4 z dnia 23 kwietnia 2012 r. oraz decyzją nr 2 z dnia 17 kwietnia 2013 r.

69 Środki te pochodziły m.in. z weryfikacji wyniku finansowego, odsetek od rachunków bankowych, ze zwrotów z wydatków poniesionych w latach poprzednich w związku z ich refundacją ze źródeł zewnętrznych, z kar z tytułu wyrządzonych szkód w środowisku oraz nagrody UNECO dla PGL LP w 2013 r. w kwocie 102,9 tys. zł.

70 Wspólne przedsięwzięcia obejmowały m.in. budowę środków trwałych na szkółkach: 79.761,5 tys. zł, zwalczanie owadów techniką lotniczą i naziemną: 50.454,7 tys. zł, zadania bieżące Centrum Informacyjnego LP: 47.065,0 tys. zł usuwanie skutków powodzi 29.017,3 tys. zł, dopłaty dla Ośrodka Kultury Leśnej w Gołuchowie 18.264,9 tys. zł, dopłaty dla Leśnego Banku Genów Kostrzyca: 14.085,2 tys. zł, inwestycje informatyczne w LP: 12.190,3 tys. zł.

Stan środków funduszu leśnego ogółem[71] wynosił 741,9 mln zł na koniec 2010 r. 784,2 mln zł na koniec 2011 r., 792,7 mln zł na koniec 2012 r. oraz 664 mln zł na koniec 2013 r.

Wykres nr 12
Przychody/rozchody funduszu leśnego w latach 2011–2013 (w mln z)



Źródło: ustalenia kontroli NIK.

2.1. Wysokość środków funduszu leśnego przeznaczanych dla nadleśnictw na wyrównanie niedoborów, o których mowa w art. 58 ust.1 ustawy o lasach, powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej planowana jest i ujmowana w planach finansowo-gospodarczych PGL LP. Zgodnie z § 15 załączników do zarządzeń[72] Dyrektora Generalnego LP wprowadzających te plany dopłaty na wyrównanie niedoborów przekazywane są do RDLP w wysokości 1/12 planowanej kwoty.

- *W PGL LP nie była dokonywana kalkulacja faktycznie powstających niedoborów i nie były rozliczane uprzednio zaliczkowo przekazane kwoty planowanych niedoborów. Było to niezgodne z art. 58 ust. 1 ustawy o lasach, który stanowi, że środki funduszu leśnego przeznacza się dla nadleśnictw na wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej.*

Odpowiedzialność za naruszenie art. 58 ust.1 ponosi Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, który zgodnie z art. 56 ust. 2 ustawy o lasach dysponuje środkami tego funduszu.

O wyrównywanie niedoborów środków finansowych nadleśnictw do poziomu ich rzeczywistych wielkości NIK wnioskowała już w 2009 r.[73]

- *Na przykład RDLP w Gdańsku przekazała nadleśnictwom o 15,3 mln zł więcej od faktycznych niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej (na przykład: Nadleśnictwo Lębork 1,5 mln zł, Nadleśnictwo Lipusz 0,9 mln zł, Nadleśnictwo Strzebielino 1,5 mln zł).*
- *RDLP we Wrocławiu przekazała nadleśnictwom o 55,7 mln zł więcej od rzeczywistych niedoborów (Nadleśnictwo Wołów otrzymało nienależnie 4,4 mln zł).*
- *RDLP w Radomiu w latach 2011 i 2013 przekazała nadleśnictwom ze środków funduszu leśnego o 43,1 mln zł więcej od rzeczywistych niedoborów*[74].
  Prowadziło to do sytuacji w jakiej nadleśnictwa, w których faktycznie zrealizowane niedobory przy realizacji zadań gospodarki leśnej w latach 2011–2013 przekroczyły wielkości planowane, nie uzyskały na ten cel dopłaty z FL, na przykład w RDLP we Wrocławiu łącznie 5,8 mln zł, Nadleśnictwo Kamienna Góra pomimo, że w 2013 r. osiągnęło ujemny wynik na działalności leśnej (-1,8 mln zł) nie otrzymało środków z funduszu leśnego na wyrównanie niedoborów.

71 Stan środków funduszu leśnego na koniec roku wynikający ze stanu środków na początku roku, rzeczywistego wykonania planu, tj. niepełnej realizacji, a także z wielkości zrealizowanych przychodów.

72 Zarządzenia Dyrektora Generalnego LP nr 12 z dnia 5 kwietnia 2011 r. ze zm., nr 38 z dnia 25 kwietnia 2012 r. oraz nr 42 z dnia 25 kwietnia 2013 r., ze zm.

73 Informacja o wynikach kontroli gospodarowania środkami funduszu leśnego, KSR-41010/08, nr ewid. 152/2009/P08110/KSR.

74 Ustalenia kontroli I/14/001 Gospodarowanie środkami funduszu leśnego w Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Radomiu.

3. W skontrolowanym okresie ze środków funduszu leśnego wyodrębniony był, na podstawie art. 58 ust. 4 ustawy o lasach[75] fundusz stabilizacji, którego środki wynosiły w każdym roku 230 mln zł. W 2011 r. środki tego funduszu wykorzystano w kwocie 36,2 mln zł, przeznaczając na budowę budynków związanych z gospodarką leśną, budowę dróg i innych środków trwałych oraz przebudowę drzewostanów w ramach usuwania skutków powodzi.

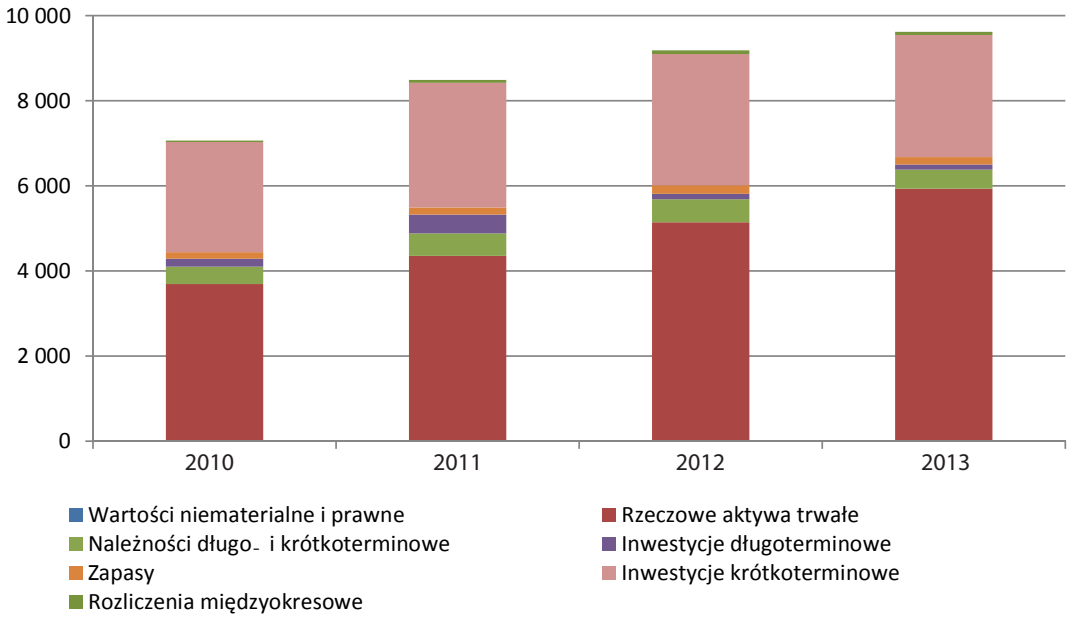
3.4 Sytuacja majątkowo-finansowa Lasów Państwowych

W latach 2011–2013 suma aktywów PGL LP systematycznie rosła od 8.485.917,5 tys. zł do 9.618.914,3 tys. zł. W majątku PGL LP największy udział, mieszczący się w przedziale od 56,6% do 63,0%, miały aktywa trwałe, które obejmowały przede wszystkim budynki, budowle oraz obiekty inżynierii lądowej i wodnej. Grunty stanowiły mniej niż 1% wartości aktywów, co wynika z niekompletnego ujęcia wartości lasów w ewidencji bilansowej. Istotną pozycją aktywów były środki pieniężne, które stanowiły od 29,4% do 38,2% sumy aktywów. Ich stan na dzień 31 grudnia 2013 r. wynosił (łącznie z lokatami powyżej 12 miesięcy) 2.879.813,8 tys. zł.

W latach 2011–2013 należności ogółem PGL LP wyniosły od 450 mln zł do 545 mln zł i stanowiły niski odsetek sumy aktywów (od 4,62% do 6,18%). Ich główną pozycją były należności z tytułu dostaw i usług, w tym należności ze sprzedaży drewna, których stan w latach 2011–2013 wynosił od 204.466,2 tys. zł do 323.669,6 tys. zł, z czego należności przeterminowane od 61.533,7 tys. zł do 85.256,8 tys. zł. Należności z tytułu sprzedaży drewna przeterminowane powyżej 180 dni, dotyczyły głównie transakcji realizowanych, w oparciu o umowy zawarte w okresie transformacji w latach 1999–2001, niezawierające postanowień o zabezpieczeniu płatności. Pierwsze uregulowania w tym zakresie zostały wprowadzone w 2007 r.

Strukturę i zmiany aktywów w latach 2010–2013 przedstawia poniższy wykres.

Wykres nr 13
Struktura aktywów PGL LP – stan na 31 grudnia (w mln zł)



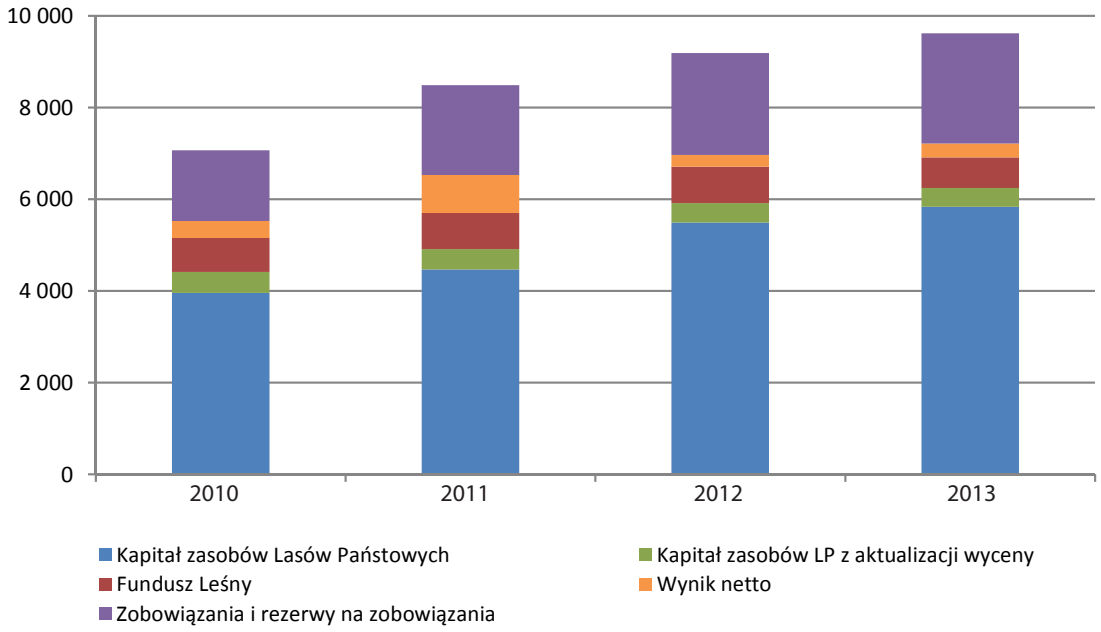
Źródło: ustalenia kontroli NIK.

[75] Zgodnie z art. 58 ust. 4 ustawy o lasach Dyrektor Generalny może, z wydzielonej części środków funduszu leśnego, utworzyć fundusz stabilizacji, który zostanie przeznaczony na usuwanie nadzwyczajnych zagrożeń dla lasów w ramach długookresowego cyklu produkcji leśnej.

PGL LP posiadała wysokie kapitały własne, które systematycznie wzrastały (z 6.528.276,6 tys. zł w 2011 r. do 7.218.221,7 tys. zł w 2013 r.), a ich udział w finansowaniu majątku kształtował się w przedziale od 75,04% do 76,93%. Ogólny poziom zadłużenia był niski i kształtował się w granicach od 23,07% do 24,96% sumy pasywów, z czego zobowiązania krótkoterminowe stanowiły od 13,23% do 14,80%.

Strukturę i zmiany źródeł finansowania w latach 2010–2013 przedstawia poniższy wykres.

Wykres nr 14
Struktura pasywów PGL LP – stan na 31 grudnia (w mln zł)



Źródło: ustalenia kontroli NIK.

W latach 2011–2013 kapitały własne w pełni finansowały aktywa trwałe, a kapitał obrotowy (liczony jako nadwyżka kapitału własnego nad aktywami trwałymi) był dodatni. Wskazuje to na utrzymującą się bezpieczną strukturę finansowania aktywów, zapewniającą utrzymanie płynności finansowej.

Wskaźniki obrotowości należności[76] i zobowiązań[77] wskazywały na nieco szybszą ściągalność należności niż spłatę zobowiązań, przez co Lasy Państwowe w nieco większym stopniu finansowały swoją działalność kredytem kupieckim niż go udzielały odbiorcom. Średnia szybkość obrotu zapasami wynosiła mniej niż 11 dni.

Wysoki stan środków pieniężnych uzyskany w wyniku działalności prowadzonej w oparciu o powierzone w zarząd mienie Skarbu Państwa oraz w wyniku realizacji zysków (przede wszystkim na sprzedaży drewna) powodował, że w kontrolowanym okresie w Lasach Państwowych występowała nadpłynność finansowa. Świadczą o tym wskaźniki płynności, których poziom ukształtował się znacznie powyżej poziomów uznawanych jako oczekiwane. Wskaźnik płynności

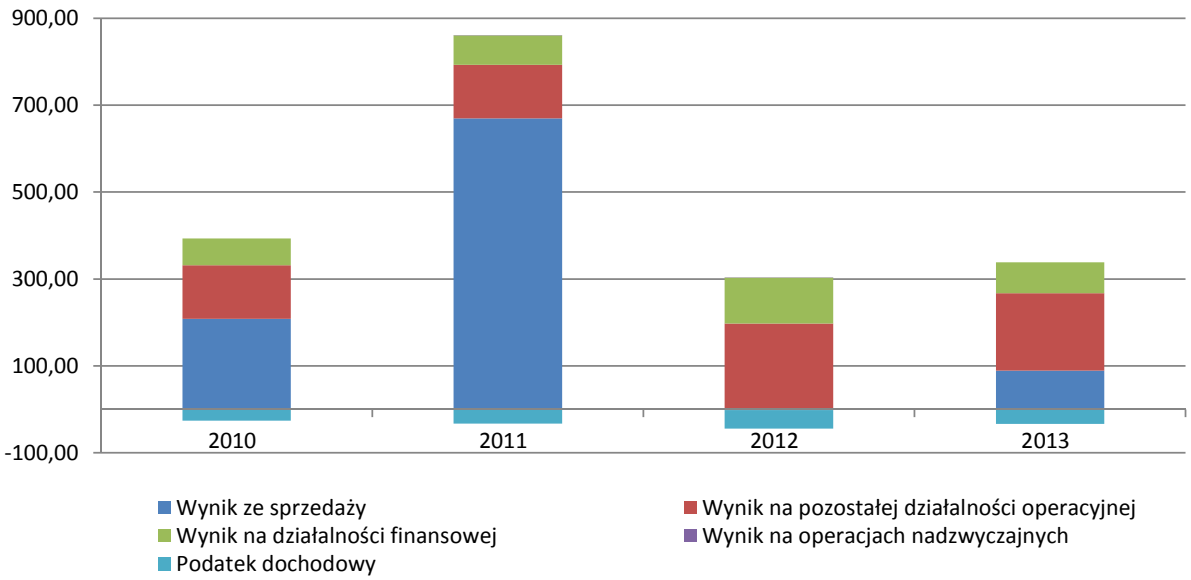
[76] Wskaźnik szybkości obrotu należności handlowych przyjmował wartości około 18 dni w 2011 r., około 19 dni w 2012 r. oraz około 13 dni w 2013 r.

[77] Wskaźnik szybkości obrotu zobowiązań handlowych przyjmował wartości ok. 18 dni w 2011 r., ok. 19 dni w 2012 r. oraz około 17 dni w 2013 r. Wskaźniki obrotu należności i zobowiązań handlowych, wyliczono jako iloraz wartości – odpowiednio należności i zobowiązań – według stanu na ostatni dzień roku obrotowego oraz przychodów ze sprzedaży, pomnożony przez 360 dni. Podobnie wyliczone zostały wskaźniki obrotu zapasów.

I stopnia[78] przyjmował wartości od 2,80 do 2,97 (poziom oczekiwany do 2), II stopnia[79] od 2,66 do 2,84 (poziom oczekiwany od 1 do 1,5) oraz III stopnia[80] od 2,31 do 2,41 (poziom oczekiwany do 0,5). Oznacza to, że w latach 2011–2013 stan środków pieniężnych posiadanych przez PGL LP przewyższał około 2,5-krotnie stan zaciągniętych zobowiązań bieżących.

Poziom realizowanego przez PGL LP zysku netto był wynikiem wzajemnego kształtowania się osiąganych przychodów oraz ponoszonych kosztów w różnych obszarach działalności. Strukturę wyniku netto w kolejnych latach przedstawia poniższy wykres.

Wykres nr 15
Struktura wyniku finansowego netto PGL LP (w mln zł)



Źródło: ustalenia kontroli NIK.

Głównym źródłem przychodów PGL LP była sprzedaż drewna (zaliczana do działalności podstawowej). W latach 2011–2013[81] przychody ze sprzedaży drewna wynosiły:

– w 2011 r. 6.604,3 mln zł, co stanowiło 88,4% przychodów ogółem i 92,5% przychodów ze sprzedaży;
– w 2012 r. 6.356,4 mln zł, co stanowiło 86,4% przychodów ogółem i 91,8% przychodów ze sprzedaży;
– w 2013 r. 6.329,9 mln zł, co stanowiło 86,9% przychodów ogółem i 91,7% przychodów ze sprzedaży.

Mimo przewagi popytu nad podażą drewna, zauważalna była tendencja spadkowa tych przychodów. Nie było to jednak spowodowane zmniejszeniem wielkości sprzedaży drewna (sprzedaż wzrosła z 34.309,1 tys. m^3 w 2011 r. do 36.527,6 tys. m^3 w 2013 r.), tylko spadkiem średniej ceny sprzedaży drewna ogółem ze 189,93 zł/m^3 w 2011 r. do 171,69 zł/m^3 w 2013 r.

Rentowność działalności PGL LP uzależniona była zarówno od koniunktury na rynku drewna, jak również od poziomu ponoszonych kosztów i efektywności wydatkowania środków. W każdym roku kontrolowanego okresu Lasy Państwowe osiągały zyski netto, jednak wynik ze sprzedaży[82],

78 Relacja aktywów obrotowych do zobowiązań bieżących.
79 Relacja aktywów obrotowych pomniejszonych o zapasy do zobowiązań bieżących.
80 Relacja aktywów obrotowych pomniejszonych o zapasy i należności do zobowiązań bieżących.
81 Wielkości ustalone według metodologii przyjętej w sprawozdaniu finansowym.
82 Wynik na sprzedaży stanowi różnicę pomiędzy przychodami i kosztami (w tym kosztami ogólnymi zarządu) w ramach podstawowej działalności operacyjnej. Nie obejmuje on wyniku z pozostałej działalności operacyjnej i działalności finansowej.

będący miarą efektywności podstawowej działalności operacyjnej, kształtował się odmiennie. W latach 2011–2013 wynik ze sprzedaży zmniejszył się z 669.461,6 tys. zł w 2011 r. do 89.117,7 tys. zł w 2013 r., a w 2012 r. wystąpiła strata w wysokości (-) 1 634,6 tys. zł. Zmniejszenie zysku ze sprzedaży było wynikiem niekorzystnych relacji zmian poziomu przychodów i kosztów. Relacje wybranych pozycji wynikowych PGL LP za lata 2010–2013 przedstawiono w załączniku nr 5 do Informacji.

Kwota przychodów systematycznie zmniejszała się z 7.142.701,2 tys. zł w 2011 r. do 6.901.302,5 tys. zł w 2013 r., przy czym w 2012 r. nastąpił spadek o 3,11%, a w 2013 r. o 0,28%, podczas gdy w tym samym okresie koszty, w szczególności koszty ogólnego zarządu, rosły. Jest to negatywne zjawisko, gdyż zwiększa się udział kosztów niezwiązanych bezpośrednio z prowadzeniem gospodarki leśnej w kwocie przychodów. W sytuacji dekoniunktury na rynku drewna może to oznaczać niemożność pełnego pokrycia kosztów ogólnych z bieżących przychodów, a nawet doprowadzić do utrudnień w finansowaniu zadań związanych bezpośrednio z gospodarką leśną.

Istotną pozycją wpływającą na wzrost poziomu kosztów były koszty wynagrodzeń. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w PGL LP było wyższe o 24,7% (wzrost z 5.595 zł do 6.980 zł) w 2013 r. w stosunku do roku 2010, z tego wynagrodzenie pracowników służby leśnej o 25,8% (z 6.135 zł do 7.717 zł), a w DGLP o 28,8% (z 8.646 zł do 11.133 zł). W konsekwencji koszty wynagrodzeń PGL LP były wyższe o 26,6% w porównaniu do roku 2010. Przeciętne wynagrodzenia w PGL LP są prawie dwukrotnie wyższe niż w gospodarce narodowej. Dynamika ich wzrostu była wyższa od wskaźnika inflacji[83], który ukształtował się w analogicznym okresie na poziomie 12%, od wzrostu kwoty bazowej członków korpusu służby cywilnej oraz żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy (0%), jak i przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (13,2%). Natomiast zysk netto PGL LP w tym samym okresie obniżył się o 17,0%.

W latach 2011–2013 koszty kluczowej dla przyszłości gospodarki leśnej ochrony i hodowli lasu wyniosły łącznie 2.699.691,2 tys. zł, co stanowiło około 30% kosztów ogólnego zarządu. Ich dynamika była niewiele wyższa od dynamiki wynagrodzeń i wyraźnie niższa od dynamiki kosztów inwestycji, a zbliżona do dynamiki kosztów ogólnego zarządu.

PGL LP wykazywało straty na działalności socjalno-bytowej, co było spowodowane stratami na sprzedaży mieszkań pracownikom i byłym pracownikom PGL LP z bonifikatą sięgającą 95%[84]. Lasy Państwowe z tego tytułu poniosły stratę[85] na 1.430 transakcjach w wysokości 42.326,5 tys. zł, a zysk na 678 transakcjach w kwocie 9.606,0 tys. zł. Per saldo poniesiono więc stratę w kwocie 32.720,5 tys. zł, co w istotny sposób wpłynęło na obniżenie wyniku finansowego. Jednocześnie w latach 2011–2013 PGL LP poniosło wydatki inwestycyjne na budynki mieszkalne w kwocie 227.296,9 tys. zł.

Pomimo negatywnych zjawisk odnoszących się do relacji przychodów i kosztów, stan majątkowo-finansowy PGL LP w latach 2011–2013 był dobry, a sytuacja stabilna. Wskazują na to przede wszystkim wysokie wskaźniki płynności, bardzo wysoki udział kapitałów własnych w strukturze finansowania aktywów, niskie wskaźniki zadłużenia. Świadczy to o niezagrożonej – w najbliższej przyszłości – zdolności PGL LP do terminowego regulowania zobowiązań. Jednak konieczność

83 Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych podawany przez GUS.

84 Zgodnie z art. 40a ust. 1 i 4 ustawy o lasach pracownikom (i byłym pracownikom) zatrudnionym co najmniej 3 lata w PGL LP przysługuje pierwszeństwo nabycia sprzedawanych lokali z bonifikatą do 95%, uzależnioną od okresu zatrudnienia w lasach państwowych.

85 Strata liczona jako różnica pomiędzy ceną sprzedaży a wartością bilansową sprzedanej nieruchomości.

obciążenia kapitału Lasów Państwowych[86] kwotą 1,6 mld zł w latach 2014–2015 wymaga dokonania optymalizacji zakładanych celów i efektywności ponoszenia wydatków. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji ponoszenia wysokich nakładów inwestycyjnych, których poziom w badanym okresie wyniósł 3.178.755,6 tys. zł, podczas gdy w analogicznym okresie zrealizowane zyski ze sprzedaży wyniosły tylko 756.944,8 tys. zł, a zyski netto 1.393.718,6 tys. zł. Kontynuacja procesów inwestycyjnych na dotychczasowym poziomie, nieuzasadnionym wielkością realizowanych zysków, może w przyszłości mieć negatywny wpływ na zachowanie płynności finansowej PGL LP.

Podział zysku

Zgodnie z §19 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej w PGL LP, wynik finansowy nadleśnictw, po pomniejszeniu o wartość niewykonanych zadań rzeczowych z zakresu działalności podstawowej oraz o część zysku przekazywanego na rachunek Generalnej Dyrekcji, pozostaje w dyspozycji nadleśnictwa, z przeznaczeniem na powiększenie funduszów własnych. Z dodatniego wyniku finansowego mogły być wydzielone środki w wysokości nieprzekraczającej łącznie 15%, z przeznaczeniem na nagrody dodatkowe, zasilenie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych oraz cele społecznie użyteczne.

W latach 2011–2013 zysk netto PGL LP wynoszący odpowiednio 829.141,2 tys. zł, 259.603,6 tys. zł i 304.973,7 tys. zł, po pomniejszeniu o wartość niewykonanych zadań rzeczowych z zakresu działalności podstawowej w kwotach odpowiednio13.613,9 tys. zł, 41.368,8 tys. zł, 1.208,5 tys. zł, przeznaczonych na zasilenie funduszu leśnego został podzielony na zwiększenie kapitału zasobów PGL LP poszczególnych nadleśnictw i pozostałych jednostek organizacyjnych PGL LP (w łącznej kwocie odpowiednio 775.098,5 tys. zł, 200.167,7 tys. zł, 283.898,9 tys. zł), cele społecznie użyteczne (odpowiednio 31.899,1 tys. zł, 12.782,4 tys. zł, 14.248,2 tys. zł), zasilenie ZFŚS (odpowiednio 8.529,8 tys. zł, 5.284,7 tys. zł, 5.618,1 tys. zł). Z zysku netto PGL LP nie wydzielono kwot na nagrody dodatkowe, a wysokość środków przeznaczonych na zasilenie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych oraz cele społecznie użyteczne stanowiła odpowiednio 4,9%, 7,0% i 6,5% zysku netto.

Na podstawie § 4 zarządzenia nr 24/98 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w sprawie sposobu ustalania i ewidencjonowania wartości niewykonanych zadań[87], wynik finansowy nadleśnictw pozostający do ich dyspozycji, pomniejszany był o przekroczenie pozyskania drewna w użytkowaniu rębnym w stopniu, który według oceny dyrektora odpowiedniej RDLP, w sposób istotny mógł ograniczyć przychodowość nadleśnictwa w następnych latach. Było to niezgodne z § 19 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zasad gospodarki finansowej w PGL LP, który stanowi, iż do dyspozycji nadleśnictwa (z przeznaczeniem na powiększenie funduszów własnych) pozostaje wynik finansowy nadleśnictwa po pomniejszeniu o wartość niewykonanych zadań rzeczowych z zakresu działalności podstawowej.

W wyniku podziału wyniku finansowego za 2011 r. w Nadleśnictwie Ostrów Mazowiecka, które wypracowało zysk w wysokości 7.304,1 tys. zł, pozostawiono do jego dyspozycji zysk pomniejszony o 2 530,0 tys. zł, przeznaczając go na zasilenie innych nadleśnictw.

---

86 Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach (.Dz. U. z 2014 r. poz. 222) w latach 2014 i 2015 PGL LP zobowiązane jest do wpłaty po 800,0 mln zł do budżetu państwa, w ciężar kapitału własnego.

87 Zarządzenie nr 24/98 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 22.05.1998 r. w sprawie sposobu ustalania i ewidencjonowania wartości niewykonanych zadań rzeczowych z zakresu działalności podstawowej nadleśnictw i przeprowadzania oceny wyniku nadleśnictwa na działalności podstawowej i administracyjnej, zmienione zarządzeniem nr 53/ 98 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 27.10.1998 r.

Gospodarka finansowa zakładów Lasów Państwowych

1. Zakres działalności utworzonego w 1975 r. Zespołu Składnic Lasów Państwowych w Siedlcach obejmował spedycję drewna pochodzącego z Lasów Państwowych na rzecz odbiorców (na podstawie umów cesji), którzy zakupili drewno w PGL LP, wykonywanie usług transportowych drewna i sadzonek zakupionych w nadleśnictwach RDLP w Warszawie oraz obsługę zakupów centralnych materiałów biurowych i eksploatacyjnych na rzecz jednostek LP.
   Stabilna w perspektywie badanych trzech lat sytuacja finansowo-majątkowa Zakładu (zysk netto w badanym okresie wyniósł odpowiednio: 193,2 tys. zł, 247,8 tys. zł i 151,9 tys. zł) nie była jednak wynikiem efektywnej działalności gospodarczej, tylko dysponowaniem wolnymi środkami finansowymi, które dzięki lokatom przynosiły odsetki umożliwiające pokrycie rosnących strat wynoszących w 2011 r. (-) 27,9 tys. zł, w 2012 r. (-) 125,7 tys. zł, a w 2013 r. (-) 237,2 tys. zł.
2. Sytuacja finansowo-majątkowa Zakładu Przerobu Drewna Lasów Państwowych w Lęborku (powstałego w 1998 r. z części zlikwidowanego Zakładu Transportu i Spedycji LP w Gdańsku) w całym kontrolowanym okresie była zła. Prowadzona działalność gospodarcza (obejmująca produkcję tartaczną, produkcję tarcicy i materiałów budowlanych drzewnych, produkcję stolarską, handel drewnem, tarcicą i wyrobami gotowymi) przynosiła straty: w 2011 r. (-) 68,8 tys. zł, w 2012 r. (-) 287,5 tys. zł, a w 2013 r. już (-) 381,7 tys. zł. Wyniki finansowe netto Zakładu w tym okresie wyniosły odpowiednio: (+) 35,7 tys. zł, (-) 300,3 tys. zł i (-) 312 tys. zł.
   Zakład utracił płynność finansową. Część zobowiązań wobec nadleśnictw za nabyte drewno nie była regulowana terminowo, a wskaźniki rentowności były ujemne. Mimo podejmowanych prób ograniczenia kosztów dynamika spadku przychodów w latach 2012–2013 była wyższa od tempa obniżania kosztów, co skutkowało pogłębiającymi się stratami na sprzedaży.
3. Zespół Składnic Lasów Państwowych w Białogardzie – jednostka LP prowadząca działalność od 1959 r., jest w dobrej kondycji finansowej i majątkowej. Wprawdzie w latach 2011–2012 Zespół poniósł straty na sprzedaży (działalność Zespołu obejmowała: zakup drewna z nadleśnictw, jego manipulację, konserwację i następnie sprzedaż oraz sprzedaż produktów własnych i towarów związanych z gospodarką leśną i łowiecką, zaopatrzenie jednostek LP w odzież, umundurowanie, a także świadczenie usług różnych), wynoszące odpowiednio (-) 46,1 tys. zł i (-) 535,8 tys. zł, które zostały pokryte odsetkami od środków na rachunkach bankowych, to po połączeniu w 2012 r. z Zespołem Składnic Lasów Państwowych w Miastku nastąpił istotny wzrost pozycji bilansowych. W całym skontrolowanym okresie Zespół wykazywał bardzo wysoką płynność, a w 2013 r. – ponadprzeciętnie wysoką rentowność. Działalność Zespołu w latach 2011–2013 zamknęła się dodatnim wynikiem finansowym wynoszącym (netto) 271,1 tys. zł za 2011 r., 321,3 tys. zł za 2012 r. i 2.738,2 tys. zł za rok 2013.
   W latach 2012–2013 Zakład przekazał łącznie 2,5 mln zł trzem nadleśnictwom (Czarnobór, Polanów i Leśny Dwór) z uwagi na występujący w tych jednostkach niedobór środków finansowych, a równocześnie nadpłynność finansową Zakładu. W 2013 r. Zakład przekazał, na mocy porozumienia z Dyrektorem Generalnym LP, 5 mln zł DGLP z przeznaczeniem na zakup siedziby biura Dyrekcji. Przekazanie tych środków nastąpiło pomimo braku podstawy prawnej takich działań.
   W latach 2011–2012, pomimo poniesionych strat na działalności operacyjnej, wszystkim pracownikom Zakładu zostały wypłacone nagrody pieniężne w wysokości wynoszącej średnio w 2011 r. 17,98 tys. zł, a w 2012 r. 15,59 tys. zł. Łączna kwota wypłaconych nagród wyniosła odpowiednio 755,2 tys. zł i 966,5 tys. zł.

Powyższe decyzje zaprzeczały zasadzie, określonej w § 3 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej w PGL LP, prowadzenia działalności jednostki na podstawie rachunku ekonomicznego.

Udziały i akcje

Według stanu na dzień 1 stycznia 2011 r. PGL LP posiadało udziały lub akcje w 27 spółkach, trzech spółdzielniach mieszkaniowych oraz jednym banku spółdzielczym. W okresie objętym kontrolą trzy spółki zakończyły działalność i zostały wykreślone z KRS, natomiast udziały/akcje w dwóch spółkach zostały sprzedane. Na koniec 2013 r. PGL LP posiadało więc udziały lub akcje 22 spółek i udziały w czterech spółdzielniach. Nabywcami udziałów i akcji były różne jednostki organizacyjne PGL LP. Wszystkie udziały i akcje zostały nabyte przed okresem objętym kontrolą. Jednocześnie przed tym okresem 12 spółek zaprzestało działalności, nie posiadało majątku ani organów statutowych (zarządu, ewentualnie organów nadzoru). W przypadku 10 spółek nie został dopełniony obowiązek przerejestrowania spółek z Rejestru Handlowego do Krajowego Rejestru Sądowego. Wartość udziałów i akcji w spółkach, według cen nabycia na dzień 1 stycznia 2011 r., wynosiła 106.265,2 tys. zł, a wartość odpisów aktualizujących 21.805,9 tys. zł. Natomiast na dzień 31 grudnia 2013 r. według cen nabycia wyniosła 101.900,5 tys. zł, a wartość odpisów aktualizujących 67.790,1 tys. zł. W latach 2011–2012 PGL LP osiągnęło łącznie przychody z posiadanych akcji i udziałów w wysokości 6.270,3 tys. zł. Koszty związane z posiadanymi udziałami w badanym okresie wyniosły 47.514,9 tys. zł.

Nadzór właścicielski Dyrektora Generalnego LP nad jednostkami organizacyjnymi posiadającymi udziały lub akcje w spółkach sprowadzał się do zbierania informacji dla Ministerstwa Skarbu Państwa oraz wysłania zapytania do Ministerstwa Środowiska i MSP w sprawie sprzedaży udziałów.

- *W okresie objętym kontrolą Lasy Państwowe planowały nabyć 100% akcji spółki PKL SA. Po przeprowadzeniu analizy ekonomiczno-prawnej złożono ofertę zakupu ze wskazaniem obszarów, które zdaniem PGL LP muszą podlegać dalszym negocjacjom (w celu ochrony interesów Skarbu Państwa reprezentowanego przez PGL LP). Decyzją sprzedającego umowa została zawarta z innym oferentem. Łączne koszty związane z planowanym nabyciem akcji PKL SA wyniosły 613.488,08 zł i obejmowały koszty doradztwa prawnego i ekonomicznego oraz niezbędnych wycen. Jako uzasadnienie dla planowanego nabycia akcji PKL SA Dyrektor Generalny LP wskazał zamiar dywersyfikacji źródeł przychodów PGL LP, ze względu na przewidywany spadek przychodów ze sprzedaży drewna przy jednoczesnym wzroście kosztów pracy. Dywersyfikacja źródeł przychodów miała polegać z jednej strony na otrzymywaniu dywidend od PKL SA, z drugiej strony na „wykorzystaniu bazy noclegowej ośrodków Lasów Państwowych, a w dalszej kolejności budowie zaplecza hotelarsko-gastronomicznego przy ośrodkach, które charakteryzują się największym natężeniem ruchu turystycznego". Jednym z warunków nabycia akcji było zapewnienie spółce PKL SA przez właściciela środków na nakłady inwestycyjne, poprzez pozostawienie całego zysku w spółce oraz ewentualne dodatkowe wpłaty na rzecz spółki, w okresie co najmniej pięciu lat. Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że konkretyzacja działań Lasów Państwowych w zakresie „wykorzystania bazy noclegowej" miała nastąpić dopiero po ewentualnym zakupie akcji PKL SA i na etapie podejmowania decyzji o zakupie oraz procesu negocjacyjnego zamierzenia w tym zakresie zostały sformułowane dość ogólnie. W zamierzeniu PGL LP nabycie akcji PKL SA miało być inwestycją długoterminową.*

Dochody ze sprzedaży lasów i gruntów

Dochody ze sprzedaży lasów i gruntów, o których mowa w art. 38 ustawy o lasach w latach 2011–2013 wyniosły odpowiednio 17.182,1 tys. zł, 11.663,1 tys. zł oraz 17.392,2 tys. zł. Dochody przekazywane na rachunek DGLP przez RDLP były niezwłocznie przekazywane do Ministerstwa Środowiska.

Obciążenia podatkowe PGL LP

Suma wpłat dokonanych przez PGL LP w latach 2011–2013 z tytułu podatków wyniosła odpowiednio 1.109.428,6 tys. zł, 1.053.317,4 tys. zł oraz 1.037.839,0 tys. zł. Najwyższe kwoty dotyczyły wpłat z tytułu podatku od towarów i usług, które wyniosły odpowiednio 912.226,4 tys. zł, 807.881,8 tys. zł, 792.774,4 tys. zł. Wpłaty z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych za lata 2011–2013 wyniosły odpowiednio 32.535,4 tys. zł, 49.445,5 tys. zł oraz 45.962,5 tys. zł. Suma wpłat z tytułu podatku leśnego wyniosła odpowiednio 138.463,6 tys. zł, 166.633,9 tys. zł oraz 166.569,5 tys. zł, z tytułu podatku od nieruchomości 24.944,4 tys. zł, 27.545,8 tys. zł oraz 30.661,5 tys. zł, a z tytułu podatku rolnego odpowiednio 1.256,8 tys. zł, 1.808,3 tys. zł oraz 1.869,0 tys. zł.

Jednocześnie w latach 2011–2013 jednostki organizacyjne PGL LP otrzymały ulgi podatkowe w wysokości 215,0 tys. zł, na które złożyły się głównie ulgi w podatku od nieruchomości.

Ewidencja lasów i gruntów

Powierzchnia gruntów, będąca w nieodpłatnym zarządzie PGL LP, według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r., wyniosła 7.599.698,34 ha, w tym powierzchnia lasów 7.285.296,86 ha, a ich wartość[88], wykazana w ewidencji pozabilansowej, wynosiła 260.004.671,20 tys. zł. Lasy Państwowe w bilansie wykazywały wyłącznie grunty i lasy zakupione lub otrzymane w drodze zamiany. Wartość mienia niewykazanego w aktywach bilansu, ustalona według metodologii przyjętej dla potrzeb prowadzonej pozabilansowo ewidencji wynosiła 259.944.294,5 tys. zł. Oznacza to, że sprawozdania finansowe nie odzwierciedlały rzeczywistego obrazu sytuacji majątkowo-finansowej PGL LP wskutek niewykazania aktywów stanowiących podstawowe źródło generowania przez PGL LP przychodów oraz realizowania zysków, co naruszało art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

- *Na przykład Nadleśnictwo Białogard w ewidencji bilansowej wykazywało zaniżoną wartość nieruchomości gruntowej, otrzymanej w trwały zarząd od Agencji Nieruchomości Rolnych, wykazując jedynie 15% jej wartości. Powyższa sytuacja spowodowana była błędną interpretacją zaistniałych zmian w przepisach ustawy o rachunkowości, dokonaną przez Głównego Księgowego Dyrekcji Generalnej LP, który wydał wytyczne dla jednostek organizacyjnych LP w dokumencie pn. „Część opisowa do bilansu – przekształcenia na dzień 1.01.2002 r." W trakcie kontroli NIK w ewidencji środków trwałych Nadleśnictwo ujęło kwotę 39.158 zł stanowiącą 100% wartości nieruchomości przyjętej w trwały zarząd.*
- *RDLP we Wrocławiu i jednostki nadzorowane przez RDLP nie ujmowały wartości wszystkich gruntów Skarbu Państwa w księgach rachunkowych oraz sprawozdaniach finansowych sporządzonych za lata 2011–2013 (w tym w sprawozdaniach łącznych sporządzanych przez RDLP). Dane o nieruchomościach RDLP i RDLP biuro ujętych w ewidencji pozabilansowej (podsystemie LAS), zostały wykazane po raz pierwszy w załączniku UZ-9 do bilansu za 2013 r.*
- *Nadleśnictwo Kamienna Góra nie uwzględniało wartości gruntów Skarbu Państwa w księgach rachunkowych oraz sprawozdaniach finansowych (bilansach) sporządzonych na dzień 31 grudnia lat 2011–2013. W księgach rachunkowych wykazywano jedynie powierzchnię około 3,5 ha, w tym lasów – około 3,0 ha o wartości około 30 tys. zł, podczas gdy zarządzano gruntami o powierzchni około 16,1 tys. ha, w tym lasy około 15,8 tys. ha o wartości około 744 mln zł. Uwzględniając dane zawarte w SILP można zatem przyjąć, że w ewidencji księgowej oraz w sprawozdaniach finansowych, Nadleśnictwo nie wykazało mienia Skarbu Państwa o przybliżonej wartości za 2011 r. około 806,8 mln zł, za 2012 r. około 808,7 mln zł, a za 2013 r. około 744,1 mln zł. W wyjaśnieniach nadleśniczy podał, że ewidencja wartości majątku Skarbu Państwa prowadzona jest na podstawie zarządzenia DGLP wydanego dla wszystkich jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, ewidencja ta jest prowadzona w SILP i ujęta w księgach rachunkowych pozabilansowo w podsystemie LAS.*

[88] Wartość ustalona według metody określonej w Zarządzeniu nr 26 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie ustalania wartości lasów i gruntów (…), ujęta w ewidencji pozabilansowej.

Wskazał, że według obowiązującego Planu Kont, który jest również wprowadzony przez DGLP jednolicie dla wszystkich jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, brak jest wskazania do ujęcia gruntów Skarbu Państwa będących w zarządzie Lasów Państwowych na koncie bilansowym lub pozabilansowym, dlatego też Nadleśnictwo prowadząc księgi rachunkowe, opierając się na obowiązującym Planie Kont, nie może ewidencjonować inaczej majątku, niż wszystkie jednostki Lasów Państwowych.

- *Nadleśnictwo Międzylesie nie uwzględniało wartości gruntów i lasów Skarbu Państwa w księgach rachunkowych oraz sprawozdaniach finansowych (bilansach) sporządzonych na koniec lat 2011–2013, wykazano je natomiast w ewidencji pozabilansowej. Były to następujące wielkości: w 2011 r. powierzchnia gruntów 10.462,24 ha, w tym lasów 10.254,55 ha, wartość gruntów 569.960.371,27 zł, w tym lasy 569.480.390,94 zł, w 2012 r. powierzchnia 10.461,23 ha, w tym lasy 10.254,75 ha, wartość gruntów 568.474.096,20 zł, w tym lasów 567.961.848,92 zł. w 2013 r. powierzchnia gruntów 10.461,23 ha, w tym lasów 10.254,73 ha, wartość gruntów 520.685.525,31 zł, w tym lasów 520.245.015,04 zł. Z wyjaśnienia Głównego Księgowego wynikało, że wartość lasów i gruntów była odzwierciedlona w podsystemie Las; ewidencji lasów i gruntów stanowiącej ewidencję pozabilansową, a ustalono ją zgodnie z metodyką, określoną w Zarządzeniu nr 26/2010 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 20 maja 2010r. w sprawie ustalania wartości lasów i gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, pozostających w zarządzie PGL LP.*
- *Również w Nadleśnictwie Wołów ewidencja ilościowa i wartościowa lasów i gruntów prowadzona była pozabilansowo w systemie LAS. Według danych zawartych w SILP (ewidencja pozabilansowa) wartość szacunkowa powierzonego w zarząd mienia Skarbu Państwa wynosiła w 2011 r. 719.574.548,79 zł, w tym lasy 717.669.072,68 zł, w 2012 r. 729.606.374,04 zł, w tym lasy 727.661.960,94 zł, w 2013 r. 674.962.537,86 zł, w tym lasy 673.111.328,34 zł.*
- *W łącznych sprawozdaniach finansowych za 2013 r. z RDLP: w Gdańsku, w Szczecinku i Wrocławiu nie ujęto mienia o wartości odpowiednio: 10.784 mln zł; 19.789 mln zł i 20.025 mln zł.*

Organizacja rachunkowości

W badanym okresie w PGL LP obowiązywały jednolite dla wszystkich jednostek organizacyjnych LP zasady rachunkowości, wprowadzone zarządzeniem Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Księgi rachunkowe, w tym księgi pomocnicze, prowadzone były w programie System Informatyczny Lasów Państwowych (SILP) w podsystemie Finanse i Księgowość. Ponadto w podsystemach SILP, w podsystemie LAS prowadzono pozabilansową ewidencję wartościową lasów i gruntów. Sprawozdanie finansowe PGL LP było sprawozdaniem łącznym, sporządzanym na podstawie sprawozdania finansowego Dyrekcji Generalnej LP, łącznych sprawozdań RDLP oraz sprawozdań zakładów o zasięgu krajowym. Łączne sprawozdania finansowe RDLP sporządzane były na podstawie sprawozdania RDLP oraz podległych nadleśnictw i zakładów o zasięgu regionalnym. Łączne sprawozdanie finansowe PGL LP podległo obligatoryjnemu badaniu przez biegłego rewidenta. Badaniu temu podlegały również łączne sprawozdania RDLP oraz część sprawozdań jednostkowych. Kontrola wykazała błędy w łącznych sprawozdaniach finansowych PGL LP, które nie zostały wykryte i usunięte na etapie jego tworzenia i weryfikacji, w szczególności:

– w informacjach dodatkowych do sprawozdań finansowych PGL LP za lata 2011, 2012 oraz za rok 2013, w wyniku pomyłek w sprawozdaniach jednostkowych i łącznych RDLP, nie wykazano wszystkich zobowiązań warunkowych zaciągniętych przez jednostki organizacyjne PGL LP; w informacji dodatkowej do sprawozdania za rok 2011 nie wykazano dwóch zobowiązań warunkowych na łączną kwotę 1.834,2 tys. zł, w informacji dodatkowej do sprawozdania za rok 2012 brak było danych dotyczących sześciu zobowiązań warunkowych na łączną kwotę 7.375,3 tys. zł, zaś w informacji dodatkowej do sprawozdania za 2013 r. brak było danych dotyczących sześciu zobowiązań warunkowych na łączną kwotę 8.818,3 tys. zł, a jednocześnie w tym sprawozdaniu ujawniono zabezpieczenie o wartości 7.819,8 tys. zł, udzielone w 2014 r.;

– w informacjach dodatkowych do sprawozdań finansowych PGL LP za lata 2011, 2012 i 2013 błędnie wykazano kwotę odpisów aktualizujących wartość inwestycji długoterminowych – udziałów i akcji; w załącznikach nr 7 do sprawozdań finansowych wykazano zaniżone kwoty odpisów o 803,5 tys. zł;
– w rachunku przepływów pieniężnych PGL LP za lata 2011, 2012, 2013 jako przepływy z działalności finansowej wykazano wpłaty z tytułu odpisu podstawowego na fundusz leśny (odpowiednio w kwocie 656.640,5 tys. zł, 916.345,4 tys. zł oraz 913.099,5 tys. zł), dokonywane przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych, a także dopłaty na wyrównanie niedoborów na działalności leśnej (odpowiednio w kwocie 460.800,7 tys. zł, 703.324,1 tys. zł oraz 893.642,2 tys. zł), dokonywane ze środków funduszu leśnego; wykazywanie przelewów dokonywanych pomiędzy rachunkami bankowymi PGL LP jako przepływów działalności finansowej w rachunku przepływów pieniężnych było niezgodne z art. 48b ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości oraz postanowieniami Krajowego Standardu Rachunkowości nr 1[89] (dalej zwanego „KSR nr 1");
– w sprawozdaniu łącznym PGL LP za rok 2013 wykazano krótkoterminowe aktywa finansowe – udzielone pożyczki w kwocie 4.500,0 tys. zł, które obejmowały wyłącznie pożyczki udzielone pomiędzy nadleśnictwami; z punktu widzenia Lasów Państwowych nie stanowiły one aktywów inwestycyjnych; aktywa finansowe i zobowiązania z tego tytułu, zgodnie z art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości, powinny więc podlegać eliminacji w sprawozdaniu łącznym PGL LP.

Zgodnie z § 51 Regulaminu organizacyjnego DGLP, za sporządzanie sprawozdań finansowych Lasów Państwowych odpowiedzialny był Główny Księgowy Lasów Państwowych, natomiast za zapewnienie prawidłowego sporządzenia sprawozdania finansowego odpowiedzialny był, zgodnie z art. 4a ustawy o rachunkowości, Dyrektor Generalny Lasów Państwowych.

[89] Komunikat nr 5 Ministra Finansów z dnia 28 czerwca 2011 r. w sprawie ogłoszenia uchwały Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie przyjęcia poprawionego krajowego standardu rachunkowości nr 1 „Rachunek przepływów pieniężnych" (Dz. Urz. MF nr 6, poz. 26).

4 INFORMACJE DODATKOWE

4.1 Organizacja i metodyka kontroli

Badaniami kontrolnymi objęto 49 jednostek Lasów Państwowych (wykaz skontrolowanych jednostek stanowi załącznik nr 3 do Informacji). Typując jednostki do kontroli wykorzystano dobór celowy.

W przypadku 24 jednostek, w których kontrola została przeprowadzona w pełnym zakresie przedmiotowym (rzetelność działań w zakresie planowania i realizacji przychodów z działalności podstawowej, prawidłowość wydatkowania środków w związku z prowadzoną działalnością, planowanie i wykorzystanie funduszu leśnego, sytuacja finansowo-majątkowa, realizacja wniosków pokontrolnych z wcześniejszych kontroli NIK) wybór jednostek do kontroli podyktowany był wagą spraw poruszonych w skargach napływających do NIK, funkcjonowaniem w strukturze RDLP zakładów Lasów Państwowych, wynikami finansowymi, wysokością niedoborów przy realizacji zadań gospodarki leśnej.

Dobór kolejnych 25 jednostek do kontroli wynikał z przeprowadzonej wstępnie analizy wysokości nakładów poniesionych w okresie objętym kontrolą na działalność inwestycyjną.

W przygotowaniu kontroli wykorzystano m.in. doniesienia medialne, skargi i wnioski kierowane do NIK, wyniki wcześniejszych kontroli NIK, w szczególności:

- „Realizacja ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry w oparciu o „Program dla Odry – 2006" (LWR-4101-20-03/2010, P/10/180),
- Zarządzanie lasami i gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (LLU-4101-23-01/2010, P/10/148),
- Realizacja ustawowego obowiązku ustalania wartości majątku Skarbu Państwa zarządzanego przez DGLP (LKI-41101-1-08, I/08/015),
- Gospodarowanie środkami funduszu leśnego (KSR-41010-1/08, P/08/110).

Działalność kontrolowanych jednostek oceniono z zastosowaniem 3-stopniowej skali ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna, a w przypadku, gdy sformułowanie oceny wg tej skali nie dawało prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosowano ocenę opisową.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich 49 jednostek kontrolowanych. Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych złożyło 20 kontrolowanych jednostek[90]. Zespoły orzekające komisji rozstrzygającej w NIK rozpatrzyły łącznie 49 zastrzeżeń z 19 jednostek[91].

[90] DGLP; RDLP: w Gdańsku, Szczecinku, Wrocławiu; Nadleśnictwa: Lębork, Lipusz, Gryfino, Strzebielino, Krotoszyn, Manowo, Bobolice, Tychowo, Warcino, Białogard, Płońsk, Chojnów, Siedlce, Międzylesie, Śnieżka w Kowarach; Zespół Składnic Lasów Państwowych w Białogardzie.

[91] Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego do DGLP złożone zostały po terminie.

Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

Polskie lasy wraz z gruntami związanymi z gospodarką leśną zajmują 9.383 tys. ha[92], co stanowi 29,8% powierzchni kraju[93]. Lasy występują na 9.177 tys. ha. Nieco wyższy (30,5%) jest udział powierzchni gruntów leśnych w powierzchni lądowej Polski. W strukturze własnościowej dominują lasy publiczne, z których ponad 77% pozostaje w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.

Dane o strukturze własnościowej lasów w latach 2000–2013 przedstawia poniższa tabela:

Tabela nr 1

Wyszczególnienie	Lata							
	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	[%]							
Ogółem lasy publiczne w tym:	82,8	82,3	82,0	81,8	81,5	81,3	81,2	81,1
– w zarządzie Lasów Państwowych	78,4	78,2	77,9	77,8	77,7	77,4	77,3	77,2
Lasy prywatne	17,2	17,7	18,0	18,2	18,5	18,7	18,8	18,9

Źródło: Leśnictwo 2014, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa listopad 2014.

Powierzchnia gruntów będąca w nieodpłatnym zarządzie PGL LP na koniec 2013 r. wyniosła 7.599.698,34 ha, w tym powierzchnia lasów 7.285.296,86 ha, o wartości[94] – 260.004.671,20 tys. zł. Struktura powierzchni gruntów leśnych i miąższości grubizny brutto według form własności – według stanu na początek i koniec okresu objętego kontrolą, przedstawia się następująco:

Tabela nr 2

Kategoria własności	Miąższość grubizny brutto [tys. m³]		Udział [%]	
	2011	2013	2011	2013
Lasy ogółem, w tym:	2.371.726	2.439.839	100	100
lasy publiczne, w tym:	2.003.872	2.047.043	84,5	83,9
– w zarządzie PGL LP	1.886.225	1.928.984	79,5	79,1
– w zarządzie parków narodowych	62.209	64.407	2,6	2,6
– w zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa	9.817	9.131	0,4	0,4
– własność gmin	27.039	27.446	1,1	1,1
lasy prywatne	367.854	392.796	15,5	16,1

Źródło: Leśnictwo 2012, Główny Urząd Statystyczny 2012, i Leśnictwo 2014, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa listopad 2014.

92 Źródło – Leśnictwo 2014, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014.

93 Powierzchnia Polski – 31.267.967 ha wg: Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2014 r., GUS, Warszawa 2014.

94 Wartość ustalona według metody określonej w Zarządzeniu nr 26 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie ustalania wartości lasów i gruntów (…), ujęta w ewidencji pozabilansowej.

W całym kontrolowanym okresie najwięcej drewna pozyskiwano w lasach publicznych, głównie w lasach zarządzanych przez PGL LP, a najmniej w lasach będących własnością gmin. Lasy Państwowe pozyskują 90% grubizny. Poniżej przedstawiono wielkości pozyskania drewna w Polsce w latach 2000–2013.

Tabela nr 3

Wyszczególnienie	Lata							
	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	[tys. m^3]							
Ogółem, w tym:	27.695	31.945	34.273	34.629	35.467	37.180	37.045	37.946
Grubizna, w tym:	26.025	29.725	32.407	32.701	33.568	34.877	34.978	35.796
lasy publiczne, w tym:	24.593	28.601	31.159	31.612	33.568	33.244	33.629	34.549
własność Skarbu Państwa, w tym:	24.446	28.472	31.011	31.482	32.325	33.091	33.503	34.422
– PGL LP	24.097	28.164	30.695	31.188	31.882	32.789	33.212	34.152
– parki narodowe	231	198	216	192	201	180	176	159
własność gmin	147	129	147	130	131	153	126	127
lasy prywatne	1.432	1.124	1.248	1.089	1.243	1.633	1.349	1.247
Drewno małowymiarowe[a]	1.634	2.200	1.866	1.928	1.899	2.303	2.067	2.148
Karpina[a]	0,3	0,2	0,1	0,2	0,1	0,0	0,1	1,6

[a] Wyłącznie w lasach publicznych. Karpina – surowiec drzewny pozyskiwany z karp niełupanych (tzw. drewno pniakowe) lub karp łupanych na szczapy i kęsy, wykorzystywany również na cele energetyczne.

Źródło: Leśnictwo 2014, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014.

Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych dotyczących kontrolowanej działalności

I. Stan prawny

Problematyka leśnictwa jest uregulowana w aktach normatywnych rangi ustawowej, spośród których podstawowe znaczenie ma ustawa o lasach, regulująca w sposób kompleksowy problematykę prawną lasów wszystkich form własności, tj. zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych, zasady gospodarki leśnej, strukturę zarządzania i nadzoru nad lasami w Polsce. Szczególną regulacją jest ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju[95], na podstawie której lasy państwowe zostały zaliczone do strategicznych zasobów naturalnych kraju. Ustawa gwarantuje, że gospodarowanie w lasach państwowych będzie prowadzone zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego, a w tym celu właściwe organy administracji publicznej oraz inne podmioty sprawujące na podstawie odrębnych przepisów zarząd nad lasami państwowymi mają obowiązek ich utrzymania, powiększania i doskonalenia zasobów. Odrębną kategorią są akty normatywne wewnętrzne, kształtujące uprawnienia lub obowiązki jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych (wydawane zwykle w formie zarządzeń Dyrektora Generalnego LP).

Kierujący Lasami Państwowymi Dyrektor Generalny, w wykonaniu zadań określonych przez przepisy prawa, wydaje zarządzenia i decyzje obowiązujące w PGL LP (§ 6 Statutu). W szczególności ustala szczegółowe zasady prowadzenia gospodarki leśnej w PGL LP, w tym zasady sprzedaży drewna i innych produktów i usług, zasady sporządzania i realizacji planów finansowo-gospodarczych, zasady prowadzenia rachunkowości w Lasach Państwowych. Na podstawie art. 41 ustawy o lasach Dyrektor Generalny LP, dyrektorzy RDLP oraz nadleśniczowie mogą, w imieniu Skarbu Państwa, zaciągać kredyty bankowe lub pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a ograniczenie wysokości tych zobowiązań dotyczy wyłącznie kredytów (ich suma nie może przekraczać 30% wartości sprzedaży Lasów Państwowych roku poprzedniego).

Zgodnie z ustawą o lasach podstawowym zadaniem Lasów Państwowych jest zarządzanie lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa (art. 4 ust. 1). Zarządzanie to obejmuje (art. 4 ust. 3): prowadzenie gospodarki leśnej, gospodarowanie gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzenie ewidencji majątku Skarbu Państwa oraz ustalanie jego wartości.

W skład Lasów Państwowych wchodzą (art. 32 ust. 2 ustawy o lasach): Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, regionalne dyrekcje Lasów Państwowych, nadleśnictwa i inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Ustawa kolejno określa zadania Dyrektora Generalnego (art. 33), dyrektorów RDLP (art. 34) oraz nadleśniczych (art. 35).

Do zadań Lasów Państwowych należy prowadzenie gospodarki leśnej, tj. działalności leśnej w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu (art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach).

[95] Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. (Dz. U. Nr 97, poz. 1051 ze zm.).

Ustawa posługuje się też terminem *„trwale zrównoważona gospodarka leśna”*, którą jest działalność zmierzająca do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produkcyjności i potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do wypełniania, obecnie i w przyszłości, ochronnych, gospodarczych i socjalnych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów. Trwale zrównoważoną gospodarkę leśną w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa prowadzi się według planu urządzenia lasu (art. 7 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 1 ustawy o lasach).

Działalność prowadzona w ramach gospodarki leśnej obejmuje, w rozumieniu przepisów rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej PGL LP, działalność podstawową (urządzanie, ochrona, zagospodarowanie lasu, utrzymanie oraz powiększanie zasobów i upraw leśnych, pozyskiwanie i sprzedaż drewna); uboczną (gospodarowanie zwierzyną, pozyskiwanie i sprzedaż choinek, żywicy, karpiny, zwierzyny, płodów runa leśnego); dodatkową (produkcyjną i usługową na rzecz gospodarki leśnej). Przedmiotowe rozporządzenie przewiduje też prowadzenie – w formie zakładów – działalności niezbędnej do realizacji zadań Lasów Państwowych w zakresie gospodarki leśnej lub działalności poza gospodarką leśną. O tego rodzaju działalności nie wspomina jednak ustawa, na podstawie której wydane zostało przedmiotowe rozporządzenie.

Fundusz Leśny

Art. 56 ustawy o lasach stanowi, iż w Lasach Państwowych tworzy się fundusz leśny stanowiący formę gospodarowania środkami na cele wskazane w ustawie. Środkami funduszu leśnego dysponuje Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, a źródła jego zasilenia określa art. 57 ust. 1 ustawy o lasach. Odpis podstawowy, o którym mowa w art. 57 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach, ustalany jest wskaźnikiem procentowym na dany rok w stosunku do planowanych przychodów ze sprzedaży drewna. Minister Środowiska, na wniosek Dyrektora Generalnego, w drodze decyzji, ustala corocznie Lasom Państwowym wielkość tego odpisu. Dyrektor Generalny może ustalić wielkość odpisu dla poszczególnych dyrekcji regionalnych, a dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych – dla poszczególnych nadleśnictw.

Środki funduszu leśnego służą m.in. wyrównywaniu w nadleśnictwach niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej oraz tworzeniu infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej; finansowaniu sporządzania planów urządzenia lasu; prac związanych z oceną i prognozowaniem stanu lasów i zasobów leśnych; a także realizacji innych zadań z zakresu gospodarki leśnej w lasach.

Podstawowe zasady działalności jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych

Lasy Państwowe prowadzą działalność na zasadzie samodzielności finansowej i pokrywają koszty działalności z własnych przychodów. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych ustala dla wszystkich jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych zasady (politykę) rachunkowości. Lasy Państwowe prowadzą rachunkowość według zasad określonych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (art. 50 ustawy o lasach). Podstawą gospodarki finansowej jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych są sporządzane przez nie corocznie plany finansowo-gospodarcze, zawierające: zadania rzeczowe, przychody ze sprzedaży, koszty działalności i wynik finansowy (§ 6 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej). Zgodnie z § 19 ust. 2 ww. rozporządzenia, z dodatniego

wyniku finansowego mogą być wydzielone środki, w wysokości nieprzekraczającej łącznie 15%, z przeznaczeniem na: nagrody dodatkowe, zasilenie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, cele społeczno-użyteczne, w tym świadczenia na rzecz jednostek użyteczności publicznej i oświatowej.

Koszty utrzymania DGLP oraz RDLP finansowane są z wpłat obciążających koszty działalności nadleśnictw. Minister właściwy do spraw środowiska, określa w drodze decyzji wysokość tych obciążeń (art. 53). Zgodnie z § 3 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej PGL LP działalność Lasów Państwowych i ich jednostek organizacyjnych jest prowadzona na podstawie rachunku ekonomicznego.

Przepisy rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej PGL LP nakładają na Lasy Państwowe obowiązek prowadzenia ewidencji ilościowej i wartościowej powierzonego w zarząd mienia Skarbu Państwa. Wartość tego mienia (z wyjątkiem wartości lasów i gruntów), należy ustalać zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Ewidencję oraz ustalenie wartości lasów i gruntów należy dokonywać według stanu określonego w planie urządzenia lasu (§ 8 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej w PGL LP).

Podstawą gospodarki finansowej jednostek organizacyjnych LP są sporządzane przez nie roczne plany finansowo-gospodarcze zawierające. zadania rzeczowe, przychody ze sprzedaży, koszty działalności, wynik finansowy (§ 6 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej w PGL LP). Zgodnie z art. 50 ust. 3 ustawy o lasach PGL LP jest obowiązane do prowadzenia rachunkowości na zasadach określonych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[96].

Mimo szerokich zależności finansowych pomiędzy PGL LP a budżetem państwa Lasy Państwowe, jako jednostka nienależąca do sektora finansów publicznych, nie są prezentowane w układzie zadaniowym budżetu państwa[97], co utrudnia ocenę efektywności wydatkowania środków z budżetu państwa na zlecone zadania.

Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa, będącym w zarządzie Lasów Państwowych

Zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa będącym w zarządzie Lasów Państwowych reguluje rozdział 6a ustawy o lasach oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy. Sprzedaż lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa, znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych, wymaga uzyskania zgody Dyrektora Generalnego. Uzyskania takiej zgody nie wymaga natomiast sprzedaż gruntów leśnych i nieleśnych o powierzchni do 1 ha, jeśli stanowią enklawę wśród gruntów innej własności (art. 38 ust. 3 ustawy o lasach). Natomiast sprzedaż podyktowana ważnymi względami gospodarczymi lub społecznymi, o ile nie narusza to interesu Skarbu Państwa może nastąpić na wniosek Dyrektora Generalnego za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska (art. 38 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 ustawy o lasach). Lasy Państwowe są też uprawnione do sprzedaży nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi i samodzielnych lokali mieszkalnych (zwanych w ustawie o lasach „lokalami"), a także nieprzydatnych im gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie. Pracownikom (i byłym pracownikom) Lasów Państwowych, zatrudnionym co najmniej trzy lata w PGL LP, przysługuje pierwszeństwo nabycia tych lokali. Pracownicy ci posiadają również prawo do nabywania lokali z bonifikatą (do 95%), uzależnioną od okresu zatrudnienia w LP (art. 40a ust. 1 i 4 ustawy o lasach).

96 Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

97 W funkcji 12 budżetu zadaniowego „Środowisko" nie występuje obszar leśnictwo.

Angażowanie środków w spółkach oraz wykonywanie praw majątkowych w zakresie posiadanych akcji i udziałów

Dyrektor Generalny jest uprawniony do tworzenia, w imieniu Skarbu Państwa, jednoosobowych spółek Skarbu Państwa bądź do przystępowania do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółek akcyjnych oraz do wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa w zakresie posiadanych przez Lasy Państwowe akcji i udziałów w spółkach. Przedmiotem wkładu niepieniężnego do spółek nie mogą być zarządzane przez PGL LP lasy Skarbu Państwa (art. 42 ustawy o lasach).

Nadzór nad prowadzoną gospodarką leśną i nad działalnością PGL LP

Nadzór nad PGL LP, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o lasach sprawuje minister właściwy do spraw środowiska. Uprawnienia nadzorcze Ministra Środowiska wobec Lasów Państwowych w zakresie zarządzanego mienia wynikają też z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach (nadzór nad gospodarką leśną w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa sprawuje minister właściwy do spraw środowiska) oraz z art. 28 ust. 1 pkt 7 i ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[98] – Minister właściwy do spraw środowiska sprawuje nadzór nad działalnością Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe". Przepisy nie wskazują jednak instrumentów prawnych do sprawowania bieżącego nadzoru, tj. środków kontroli czy środków korygujących działalność nadzorowanej jednostki

Minister właściwy do spraw środowiska jest uprawniony do nadania Lasom Państwowym statutu i określenia w nim w szczególności: zasad i trybu działania tej jednostki oraz jej organów wewnętrznych, mając na uwadze stworzenie optymalnych warunków organizacyjnych do prawidłowej realizacji zadań przez Lasy Państwowe (art. 44 ustawy o lasach). Posiada też delegację ustawową do regulowania (w drodze rozporządzeń) m.in. szczegółowych zasad i trybu sprzedaży lokali i gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie oraz kryteriów kwalifikowania ich jako nieprzydatne Lasom Państwowym (40a ust. 12), ustalania katalogu stanowisk w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie albo równoważnik pieniężny (art. 46 ust. 4).

II. Analiza uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe jest państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. PGL LP, jako jednostka wyodrębniona w celu zarządzania majątkiem Skarbu Państwa zalicza się do jednostek sektora publicznego[99]. Wartość zarządzanego przez Lasy Państwowe mienia wynosi prawie 226 mld zł[100].

Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. w skład PGL LP wchodziły: Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych; 17 regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych; 430 nadleśnictw; 22 inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (7 zakładów o zasięgu krajowym oraz 15 zakładów o zasięgu regionalnym).

98 Dz. U. z 2013 r. poz. 743 ze zm.

99 Pojęcie stosowane w Rejestrze Urzędowym REGON (źródło: GUS Warszawa).

100 Wycena na dzień 31 grudnia 2010 r., dokonana przez Lasy Państwowe.

Lasy Państwowe działają na zasadzie samofinansowania działalności operacyjnej i rozwojowej. Otrzymują też dotacje z budżetu państwa na zadania zlecone przez administrację rządową, a także środki finansowe z innych źródeł (m.in. z UE). Obowiązujące (prawnie) zależności finansowych pomiędzy PGL LP a budżetem (państwa i samorządowym), dotyczą zarówno strony dochodowej, jak i wydatkowej i obejmują:

– po stronie dochodów budżetowych: podatki (dochodowy, VAT, od nieruchomości, od środków transportowych, leśny) dochody ze sprzedaży lasów i gruntów oraz – w latach 2014 i 2015 – okresowe wpłaty kwotowe do budżetu państwa z kapitału własnego (po 800 mln zł rocznie), a od 2016 r. – wpłaty do budżetu państwa równowartości 2% przychodów ze sprzedaży drewna;
– po stronie wydatków budżetowych: dotacje celowe na zadania zlecone przez administrację rządową oraz dotacje zasilające Fundusz Leśny z przeznaczeniem na zadania wskazane w ustawie o lasach.

Suma wpłat dokonanych przez PGL LP z tytułu podatków wyniosła w latach 2011–2013 odpowiednio: 1.109.428,6 tys. zł, 1.053.317,4 tys. zł oraz 1.037.839,0 tys. zł. Najwyższe kwoty dotyczyły wpłat z tytułu podatku od towarów i usług, które wyniosły odpowiednio 912.226,4 tys. zł, 807.881,8 tys. zł, 792.774,4 tys. zł. Wpłaty z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych za lata 2011–2013 wyniosły odpowiednio 32.535,4 tys. zł, 49.445,5 tys. zł oraz 45.962,5 tys. zł. Suma wpłat z tytułu podatku leśnego wyniosła odpowiednio 138.463,6 tys. zł, 166.633,9 tys. zł oraz 166.569,5 tys. zł, z tytułu podatku od nieruchomości 24.944,4 tys. zł, 27.545,8 tys. zł oraz 30.661,5 tys. zł, a z tytułu podatku rolnego wyniosła odpowiednio 1.256,8 tys. zł, 1.808,3 tys. zł oraz 1.869,0 tys. zł. Jednocześnie w latach 2011–2013 jednostki organizacyjne PGL LP otrzymały ulgi podatkowe w wysokości 215,0 tys. zł, na które złożyły się głównie ulgi w podatku od nieruchomości.

Działalność Lasów Państwowych w latach 2011–2013 zamykała się zyskiem netto (odpowiednio 829.141,2 tys. zł, 259.603,6 tys. zł i 304.973,7 tys. zł).

W PGL LP wg stanu na koniec 2013 r. zatrudnionych było 25.385 osób, z tego najwięcej w nadleśnictwach (23.115 osób). Najliczniejszą grupę zatrudnionych stanowili pracownicy Służby Leśnej (16.614 osób). Na stanowiskach nierobotniczych poza służbą leśną zatrudnionych było 6.218 osób.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w PGL LP było wyższe w 2013 r. w stosunku do roku 2010 o 24,7% (wzrost z 5.595 zł do 6.980 zł), z tego w DGLP o 28,8% (z 8.646 zł do 11.133 zł), w Biurach RDLP o 25,7% (z 7.216 zł do 9.072 zł), w nadleśnictwach o 24,9% (z 5.537 zł do 6.914 zł) oraz w pozostałych jednostkach (zakłady regionalne i krajowe, Inspekcja Lasów Państwowych i Zespoły Ochrony Lasu) o 13,1%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników Służby Leśnej wzrosło o 25,8% (z 6.135 zł do 7.717 zł), zatrudnionych na stanowiskach nierobotniczych poza służbą leśną wzrosło o 20,7% (z 4.869 zł do 5.877 zł), a zatrudnionych na stanowiskach robotniczych wzrosło o 22,3% (z 3.923 zł do 4.798 zł).

Wykaz skontrolowanych jednostek oraz jednostek NIK, które przeprowadziły kontrol

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	RDLP	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
1.	Nadleśnictwo Płaska w Żylinach*	Leszek Marian Skubis	RDLP w Białymstoku	Delegatura NIK w Białymstoku
2.	RDLP (Biuro) w Gdańsku	Jan Szramka	RDLP w Gdańsku	Delegatura NIK w Gdańsku
3.	Nadleśnictwo Lębork	Jan Dominiecki		
4.	Nadleśnictwo Nowe Ramuki	Janusz Jeznach	RDLP w Olsztynie	
5.	Nadleśnictwo Lipusz	Maciej Kostka	RDLP w Gdańsku	
6.	Nadleśnictwo Strzebielino	Mariusz Kaliszewski		
7.	Zakład Przerobu Drewna Lasów Państwowych w Lęborku	Elżbieta Popiel		
8.	Nadleśnictwo Wejherowo*	Janusz Mikoś		
9.	Nadleśnictwo Cewice*	Elżbieta Popiel		
10.	Nadleśnictwo Elbląg*	Mariusz Potoczny		
11.	Nadleśnictwo Lubichowo*	Bronisław Szneider		
12.	Nadleśnictwo Jeleśnia*	Andrzej Żbikowski	RDLP w Katowicach	Delegatura NIK w Katowicach
13.	Nadleśnictwo Opole*	Zdzisław Dzwonnik		
14.	Nadleśnictwo Łagów*	Krzysztof Karst	RDLP w Radomiu	Delegatura NIK w Kielcach
15.	Nadleśnictwo Ruda Maleniecka*	Krzysztof Kuszewski		
16.	Nadleśnictwo Radom*	Jerzy Jacek Karaśkiewicz	RDLP w Radomiu	Delegatura NIK w Lublinie
17.	RDLP (Biuro) w Łodzi*	Edward Janusz	RDLP w Łodzi	Delegatura NIK w Łodzi
18.	Nadleśnictwo Brzeziny*	Piotr Błoński		
19.	Nadleśnictwo Piotrków*	Wojciech Badura		
20.	Nadleśnictwo Tuczno*	Marcin Majchrzak	RDLP w Pile	Delegatura NIK w Poznaniu
21.	Nadleśnictwo Konin*	Krzysztof Mrotek	RDLP w Poznaniu	
22.	Nadleśnictwo Krotoszyn*	Wiesław Buliński	RDLP w Poznaniu	
23.	RDLP (Biuro) w Szczecinku	Sławomir Cichoń	RDLP w Szczecinku	Delegatura NIK w Szczecinie
24.	Nadleśnictwo Bobolice	Adam Potocki		
25.	Nadleśnictwo w Białogardzie	Zdzisław Tomczak		
26.	Nadleśnictwo Tychowo	Jerzy Wicik		
27.	Nadleśnictwo Warcino	Sławomir Piątkowski		
28.	Zespół Składnic Lasów Państwowych w Białogardzie	Cezary Urbanowicz		
29.	Nadleśnictwo Manowo*	Adam Drop		
30.	Nadleśnictwo Gryfice*	Paweł Gzyl	RDLP w Szczecinie	
31.	Nadleśnictwo Gryfino*	Tomasz Kulesza		
32.	Nadleśnictwo Międzyzdroje*	Józef Ciechanowicz		
33.	Nadleśnictwo Resko*	Jan Wais		

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	RDLP	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
34.	RDLP (Biuro) w Warszawie	Konrad Grzybowski	RDLP w Warszawie	Delegatura NIK w Warszawie
35.	Nadleśnictwo Chojnów	Sławomir Mydłowski		
36.	Nadleśnictwo Płońsk	Tomasz Józwiak		
37.	Nadleśnictwo Siedlce	Janusz Szerszeń		
38.	Nadleśnictwo Smardzewice	Marek Dyśko		
39.	Zespół Składnic Lasów Państwowych w Siedlcach	Grażyna Wereda		
40.	RDLP (Biuro) we Wrocławiu	Grzegorz Pietruńko	RRDLP we Wrocławiu	Delegatura NIK we Wrocławiu
41.	Nadleśnictwo Kamienna Góra	Dariusz Gajda		
42.	Nadleśnictwo Międzylesie	Marian Rymarski		
43.	Nadleśnictwo Wołów	Wojciech Adamczak		
44.	Nadleśnictwo Złotoryja	Jacek Kramarz		
45.	Nadleśnictwo „Śnieżka” w Kowarach*	Jarosław Zając		
46.	Nadleśnictwo Jawor*	Piotr Wierzbicki		
47.	Nadleśnictwo Lubsko*	Bogusław Olejniczak	RDLP w Zielonej Górze	Delegatura NIK w Zielonej Górze
48.	Nadleśnictwo Świebodzin*	Lech Kołdyka		
49.	Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych	Adam Wasiak		Departament Budżetu i Finansów, Departament Środowiska

* Jednostka, w której przedmiotowy zakres kontroli był ograniczony do zbadania wybranych zadań inwestycyjnych pod kątem: legalności, celowości, rzetelności i gospodarności ponoszonych nakładów.

Wystąpienia pokontrolne NIK są dostępne na stronie internetowej BIP Najwyższej Izby Kontroli http://bip.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/

Wykaz zadań objętych dodatkową kontrolą w 25 jednostkach Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe

Lp.	Jednostka Lasów Państwowych	Zadanie objęte kontrolą
1.	Nadleśnictwo Płaska	Modernizacja osady Rybakówka – rozpoczęcie w 2010 r.
		Budowa osady Gorczyca: budynek mieszkalny (od 2012 r.); budynek gospodarczy; ogrodzenie i zagospodarowanie terenu.
2.	Nadleśnictwo Wejherowo	Rozbudowa budynku biurowo-administracyjnego
3.	Nadleśnictwo Elbląg	Budowa świetlicy w budynku Nadleśnictwa
4.	Nadleśnictwo Cewice	Rozbudowa budynku Nadleśnictwa
5.	Nadleśnictwo Lubichowo	Przebudowa i rozbudowa kwatery myśliwskiej w Leśniczówce Czarne
6.	Nadleśnictwo Radom	Modernizacja Leśnego Ośrodka Edukacyjnego w Jedlnia Letnisko
7.	Nadleśnictwo Brzeziny	Adaptacja Dworku Tadzin na budynek mieszkalny (dla potrzeb Nadleśniczego i Leśniczego)
8.	Nadleśnictwo Piotrków	Przebudowa drogi leśnej w Leśnictwie Uszczyn (7 km.)
9.	RDLP Łódź	Modernizacja i remont Ośrodka Wypoczynkowego „Leśny Dwór” w Mielnie
10.	Nadleśnictwo Jeleśnia	Budowa nowej siedziby Nadleśnictwa
11.	Nadleśnictwo Opole	Modernizacja budynku Nadleśnictwa i budynku magazynowo biurowego
12.	Nadleśnictwo Ruda Maleniecka	Budowa osady służbowej Leśniczego w Leśnictwie Czapla
13.	Nadleśnictwo Łagów	Budowa drogi transportu leśnego nr 36 w Leśnictwie Baćkowice (4,7 km)
14.	Nadleśnictwo Konin	Budowa leśniczówki Bieniszew wraz z infrastrukturą towarzyszącą
15.	Nadleśnictwo Krotoszyn	Budowa budynku administracyjnego Nadleśnictwa
16.	Nadleśnictwo Tuczno	Przebudowa budynku administracyjno-mieszkalnego (inwestycja prowadzona od 2007 r.)
17.	Nadleśnictwo Manowo	Modernizacja drogi nr 16
		Budowa drogi leśnej nr 5, 3, 4
18.	Nadleśnictwo Gryfice	Modernizacja i rozbudowa Ośrodka Wypoczynkowo-Szkoleniowego „Bażyna” w Pogorzelicy
19.	Nadleśnictwo Gryfino	Budowa leśniczówki Borzym
20.	Nadleśnictwo Międzyzdroje	Rozbiórka czterech domków kempingowych i budowa czterech nowych domków wraz z infrastrukturą towarzyszącą w Ośrodku Wypoczynkowo-Szkoleniowym „Darz Bór” w Międzyzdrojach
21.	Nadleśnictwo Resko	Budowa siedziby Nadleśnictwa
22.	Nadleśnictwo Śnieżka	Budowa dwóch budynków mieszkalnych jednorodzinnych (leśniczówek) w zabudowie szeregowej
23.	Nadleśnictwo Jawor	Budowa obiektów małej retencji górskiej
		Budowa obiektu turystyczno-edukacyjnego na terenie Gminy Paszowice w Leśnictwie Myślinów
		Przebudowa sali konferencyjnej w siedzibie Nadleśnictwa
		Wyposażenie sali konferencyjnej
24.	Nadleśnictwo Świebodzin	Rozbudowa Ośrodka Wypoczynkowego „Leśnik” w Łagowie
25.	Nadleśnictwo Lubsko	Budowa leśniczówki Nabłotno

Wybrane pozycje wynikowe PGL LP za lata 2010–2013

Lp.	Wyszczególnienie/lata	2010	2011	2012	2013	3:2	4:3	5:4	5:2
		tys. zł				%			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Przychody ze sprzedaży produktów	5.742.837,5	7.142.701,2	6.920.485,0	6.901.302,5	124,38	96,89	99,72	120,17
4.	Koszty ogólnego zarządu	2.368.941,7	2.763.124,1	2.959.129,1	3.033.097,2	116,64	107,09	102,50	128,04
5.	Zysk (strata) ze sprzedaży	208.551,3	669.461,6	-1.634,6	89.117,7	x	x	x	x
6.	Koszty wynagrodzeń ogółem	1.660.604,0	1.901.467,4	2.081.106,7	2.102.491,9	114,50	109,45	101,03	126,61
7.	Przeciętne miesięczne wynagrodzenia ogółem	5,60	6,39	6,99	6,98	114,11	109,39	99,86	124,64
8.	Przeciętne miesięczne wynagrodzenia pracowników Służby Leśnej	6,14	7,03	7,70	7,72	114,50	109,53	100,26	125,73
9.	Koszty hodowli i ochrony lasu	701.900,0*	849.872,0	916.123,8	933.695,4	121,10	107,80	101,92	133,02

*) Dane z kontroli (w tys. zł)

Źródło: ustalenia kontroli NIK.

Zestawienie danych dotyczących sprzedaży drewna w Lasach Państwowych w latach 2011–2013

Lp.	Procedura		2011	2012	2013
1.	Portal Leśno-Drzewny	Ilość sprzedanego drewna (w tys. m³)	14.838,10	15.979,30	18.982,80
		uzyskane przychody (tys. zł)	2.442.382,30	2.858.204,40	3.346.523,30
		Średnie ceny 1 m³ drewna (w zł)	164,60	178,87	176,29
2.	Portal Leśno-Drzewny – nowe inwestycje	Ilość sprzedanego drewna (w tys. m³)			616,10
		uzyskane przychody (tys. zł)			107.494,90
		Średnie ceny 1 m³ drewna (w zł)			174,48
3.	Systemowe aukcje internetowe w aplikacji „e-drewno”	Ilość sprzedanego drewna (w tys. m³)	12.112,10	9.419,20	8.970,50
		uzyskane przychody (tys. zł)	3.089.446,30	2.198.110,40	1.812.413,60
		Średnie ceny 1 m³ drewna (w zł)	255,07	233,36	202,04
4.	Aukcje internetowe w aplikacji „e-drewno”	Ilość sprzedanego drewna (w tys. m³)	1.710,20	3.735,60	1.965,30
		uzyskane przychody (tys. zł)	353.469,70	668.301,70	347.815,30
		Średnie ceny 1 m³ drewna (w zł)	206,68	178,90	176,98
5.	Inne aukcje i submisje	Ilość sprzedanego drewna (w tys. m³)	7,00	8,00	9,50
		uzyskane przychody (tys. zł)	9.310,70	10.946,40	13.162,70
		Średnie ceny 1 m³ drewna (w zł)	1.324,80	1.369,50	1.383,08
6.	Negocjacje handlowe	Ilość sprzedanego drewna (w tys. m³)	33,50	51,00	46,40
		uzyskane przychody (tys. zł)	6.062,40	7.755,50	6.599,40
		Średnie ceny 1 m³ drewna (w zł)	181,25	152,03	142,18
7.	Sprzedaż na podstawie cennika sprzedaży detalicznej	Ilość sprzedanego drewna (w tys. m³)	5.608,20	5.381,40	5.937,00
		uzyskane przychody (tys. zł)	615.819,30	586.336,90	637.233,50
		Średnie ceny 1 m³ drewna (w zł)	109,81	108,96	107,33
Razem		**Ilość sprzedanego drewna (w tys. m³)**	**34.309,10**	**34.574,50**	**36.527,60**
		uzyskane przychody (tys. zł)	**6.516.490,70**	**6.329.655,30**	**6.271.242,70**
		Średnie ceny 1 m³ drewna (w zł)	**188,27**	**182,61**	**170,73**

Źródło: ustalenia kontroli NIK.

Zestawienie powierzchni i miąższości drzewostanów według gatunków panujących (dominujących) i klas wieku w 16 nadleśnictwach objętych kontrolą – stan na 31.12. 2013 r.

Lp.	Gatunek drzew panujący	Liczba nadleśnictw objętych kontrolą, w którym gatunek należał do 1 z 3 gatunków panujących	Średni udział procentowy gatunku w drzewostanach, w których był jednym z trzech gatunków dominujących	Średni wiek rębności gatunku w drzewostanach nadleśnictw, w których był jednym z trzech gatunków dominujących	Drzewostan w wieku					Razem ponad średni wiek rębności
					101–120	121–140	141–160	161–180	180 i więcej	
					Powierzchnia w ha/miąższość w m³					
1.	So	14	61,1%	99	10.676,92	3.340,09	548,90	189,19	80,13	14.835,23
					3.565.666,79	1.207.084,04	227.346,50	85.912,42	37.099,21	5.123.108,95
2.	Bk	6	9,8%	118	1.095,34	746,51	138,75	37,53	37,36	960,15
					363.999,65	217.983,68	30.654,05	8.422,57	8.300,62	265.360,92
3.	Db	10	8,0%	130	631,83	326,95	67,77	34,00	16,80	118,57
					221.851,00	133.882,48	20.022,83	13.991,30	7.317,42	41.331,55
4.	Brz	6	6,8%	80	28,45	0,00	0,00	0,00	0,00	28,45
					4.112,50	0,00	0,00	0,00	0,00	4.112,50
5.	OL	3	3,3%	53	72,90	8,74	0,00	0,00	0,00	81,64
					25.685,12	2.153,29	0,00	0,00	0,00	27.838,41
6.	Św	4	7,2%	98	72,51	36,16	0,00	0,00	0,00	108,67
					29.657,00	11.675,02	0,00	0,00	0,00	41.332,02
7.	LP	1	0,04%	80	0,00	0,37	0,00	0,00	0,00	0,37
					0,00	105,00	0,00	0,00	0,00	105,00

Źródło: ustalenia kontroli NIK.

Struktura wiekowa drzewostanów w nadleśnictwach (16) objętych kontrolą

Klasa wieku drzewostanu	Struktura udziału powierzchniowego drzewostanów (bez rezerwatów) w nadleśnictwach objętych kontrolą (w % i ha) wg stanu na koniec poszczególnych lat			
Rok	2010	2011	2012	2013
I klasa wieku	11,69%	11,79%	11,97%	11,89%
(1–20 lat)	27.191,83	27.585,52	29.265,26	29.305,20
II klasa wieku	14,52%	14,06%	13,97%	14,30%
(21–40 lat)	33.767,88	32.906,36	34.152,17	35.244,49
III klasa wieku	22,04%	21,46%	21,59%	21,06%
(41–60 lat)	51.237,97	50.234,81	52.795,30	51.911,98
IV klasa wieku	18,49%	18,68%	18,66%	18,05%
(61–80 lat)	43.000,37	43.711,57	45.635,13	44.486,53
V klasa wieku	13,64%	13,61%	13,59%	14,09%
(81–100 lat)	31.709,80	31.856,09	33.220,17	34.734,88
VI klasa wieku	7,69%	7,61%	7,19%	6,90%
(101–120 lat)	17.874,57	17.799,24	17.571,32	17.005,25
drzewostan starszy (>120)	3,47%	3,75%	3,73%	3,72%
	8.077,03	8.775,16	9.114,68	9.176,94
klasa odnowienia	7,14%	7,60%	7,80%	7,94%
	16.593,36	17.787,69	19.082,19	19.577,13
klasa do odnowienia	1,31%	1,44%	1,50%	2,05%
	3.057,28	3.375,08	3.665,63	5.049,77
Razem	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**
	232.510,09	**234.031,52**	**244.501,85**	**246.492,17**
drzewostan w wieku przekraczającym wiek rębności określony w planie urządzenia lasu, w tym	10,24%	8,64%	8,33%	8,38%
	23.807,26	20.213,30	20.365,94	20.653,51
– do 10 lat przekroczenia wieku rębności	3,20%	3,14%	3,04%	3,02%
	7.436,25	7.359,73	7 .443,12	7.454,29
– do 20 lat przekroczenia wieku rębności	2,71%	2,87%	2,72%	2,70%
	6.295,52	6.707,22	6.661,38	6.663,70
– powyżej 20 lat przekroczenia wieku rębności	4,33%	2,63%	2,56%	2,65%
	10.075,49	6.146,35	6.261,44	6.535,52

Źródło: ustalenia kontroli NIK.

Powierzchnia odnowień i poniesione nakłady w nadleśnictwach (16) objętych kontrolą

Lp.	Nadleśnictwo	Wykonane odnowienia (w ha)			Poniesione koszty na odnowienia (w tys. zł)			Koszty odnowienia 1 ha (w tys. zł)		
		2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
1.	Nowe Ramuki	32,9	42,2	62,3	160,6	212,2	325,6	4,9	5,0	5,2
2.	Strzebelino	71,9	67,3	84,2	270,4	233,1	247,6	3,8	3,5	2,9
3.	Lębork	120,0	82,9	66,2	495,1	332,1	316,7	4,1	4,0	4,8
4.	Lipusz	154,9	170,9	135,9	529,3	603,5	612,4	3,4	3,5	4,5
5.	Białogard	240,3	213,0	206,7	1.252,5	947,1	954,8	5,2	4,4	4,6
6.	Warcino	159,5	141,5	155,2	596,6	648,7	543,7	3,7	4,6	3,5
7.	Tychowo	138,2	213,2	198,8	657,6	846,2	741,2	4,8	4,0	3,7
8.	Smardzewice	153,7	144,7	121,8	581,3	494,1	469,9	3,8	3,4	3,9
9.	Płońsk	62,8	54,3	58,5	306,9	323,3	330,5	4,9	6,0	5,7
10.	Siedlce	55,5	42,6	36,9	251,6	188,0	180,0	4,5	4,4	4,9
11.	Chojnów	64,3	54,0	65,9	335,2	270,6	391,8	5,2	5,0	5,9
12.	Wołów	19,4	352,8	216,6	36,0	1.472,7	902,1	1,9	4,2	4,2
13.	Międzylesie	53,1	87,0	95,3	386,6	455,8	437,4	7,3	5,2	4,6
14.	Kamienna Góra	243,0	246,2	263,3	1.786,5	1.359,7	1.520,4	7,4	5,5	5,8
15.	Złotoryja	149,0	138,0	213,0	606,0	622,0	728,0	4,1	4,5	3,4
16.	Bobolice	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
	Łącznie	**1.718,4**	**2.050,7**	**1.980,6**	**8.252,1**	**9.009,1**	**8.702,1**	**4,8**	**4,4**	**4,4**

Źródło: ustalenia kontroli NIK.

Koszty pozyskania i zrywki drewna w latach 2011–2013 w nadleśnictwach (16) objętych kontrolą

Lp.	Nadleśnictwo	Koszty pozyskania 1 m³ drewna (w zł)				Zmiana wysokości kosztów do 2011	
		2011	2012	2013	Średnia za lata 2011–2013	2012	2013
1.	Nowe Ramuki	26,5	29,9	26,8	27,7	13,1%	1,1%
2.	Strzebelino	30,1	31,5	29,8	30,5	4,8%	-0,9%
3.	Lębork	28,5	31,7	33,4	31,2	11,2%	17,2%
4.	Lipusz	22,4	24,7	24,5	23,9	10,3%	9,4%
5.	Białogard	37,9	39,1	39,4	38,8	3,2%	4,0%
6.	Bobolice	46,3	46,1	53,2	48,5	-0,5%	14,7%
7.	Tychowo	43,0	46,0	41,0	43,3	7,0%	-4,7%
8.	Warcino	22,2	23,8	22,1	22,7	7,3%	-0,3%
9.	Smardzewice	22,0	26,0	25,0	24,3	18,2%	13,6%
10.	Siedlce	25,9	28,2	29,0	27,7	8,9%	12,0%
11.	Chojnów	29,2	30,4	31,3	30,3	4,4%	7,4%
12.	Złotoryja	19,2	21,1	21,3	20,5	9,8%	11,0%
13.	Wołów	27,4	34,9	33,2	31,8	27,5%	21,2%
14.	Międzylesie	26,1	27,4	28,6	27,3	5,2%	9,6%
15.	Kamienna Góra	31,2	33,1	35,4	33,2	6,2%	13,3%
16.	Płońsk	b.d.	b.d.	b.d.	25,4	b.d.	b.d.

Lp.	Nadleśnictwo	Koszty zrywki 1 m³ drewna (w zł)				Zmiana wysokości kosztów do 2011	
		2011	2012	2013	Średnia za lata 2011–2013	2012	2013
1.	Nowe Ramuki	18,2	21,1	21,9	20,4	16,0%	20,5%
2.	Strzebelino	21,2	23,0	23,49	22,6	8,6%	11,0%
3.	Lębork	20,1	23,0	23,2	22,1	14,5%	15,5%
4.	Lipusz	18,9	20,5	20,9	20,1	8,3%	10,6%
5.	Białogard	20,4	21,2	21,65	21,1	3,6%	6,0%
6.	Bobolice	21,3	21,9	24,48	22,6	2,7%	14,8%
7.	Tychowo	21,0	24,0	21	22,0	14,3%	0,0%
8.	Warcino	20,9	25,5	24,1	23,5	21,7%	15,0%
9.	Smardzewice	16,0	20,0	20	18,7	25,0%	25,0%
10.	Siedlce	20,0	20,7	21,02	20,6	3,6%	5,3%
11.	Chojnów	21,9	24,0	24,88	23,6	9,6%	13,5%
12.	Złotoryja	28,5	31,6	32,41	30,8	11,1%	13,8%
13.	Wołów	20,2	19,8	21,89	20,6	-1,7%	8,5%
14.	Międzylesie	28,1	31,4	35,85	31,8	12,0%	27,8%
15.	Kamienna Góra	25,5	28,0	28,56	27,3	9,8%	12,1%
16.	Płońsk	b.d.	b.d.	b.d.	21,7	b.d.	b.d.

Źródło: ustalenia kontroli NIK.

Nakłady poniesione w latach 2011–2013 na skontrolowane inwestycje, według rodzajów inwestycji

	Liczba jednostek, w których objęto badaniem poszczególne inwestycje	Liczba inwestycji objętych badaniem	Nakłady na badane inwestycje (w tys. zł)
Ogółem, w tym:	49	97	**165.419,4**
Drogi	20	26	32.144,9
Budynki administracyjno-biurowe	17	19	94.425,5
Leśniczówki	7	7	5.424,0
Budynki gospodarcze (np. chłodnia, hala produkcyjna, bud. gospodarcze przy leśniczówkach)	5	5	3.782,50
Budynki mieszkalne	5	5	2.000,5
Budowle (np. wieża p-ppoż., most, mała retencja, wieża widokowa, parking)	8	8	3.842,7
Inne (np. zagospodarowanie otoczenia wokół budynków, drenaż melioracyjny w szkółce, ścieżka przyrodnicza, ogrodzenie, sieć komputerowa)	13	13	731,3
Nakłady na ośrodki wypoczynkowe, szkoleniowo-wypoczynkowe, kwatery myśliwskie	6	6	13.100,3

Źródło: ustalenia kontroli NIK.

Wybrane dane ze sprawozdania finansowo-gospodarczego za 2014 r. Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe

1. **Zatrudnienie**

W roku 2014 przeciętne miesięczne zatrudnienie w Lasach Państwowych wyniosło 25.376 osób i w stosunku do 2013 roku było wyższe o 273 osoby.

2. **Wynagrodzenia**

W roku 2014 wydatkowano na wynagrodzenia 2.201.313,8 tys. zł. Przeciętne wynagrodzenie miesięczne ogółem w Lasach Państwowych w 2014 r. wynosiło: 7.229,0 zł.

3. **Przychody Lasów Państwowych**

Przychody Lasów Państwowych w 2014 roku wyniosły 8.020.808,7 tys. zł, w tym z tytułu sprzedaży drewna 7.081.869,3 tys. zł (88,7% przychodów ogółem Lasów Państwowych).

4. **Koszty Lasów Państwowych**

Koszty Lasów Państwowych w 2014 r. wyniosły ogółem 7.568.443,4 tys. zł, w tym:

- koszty działalności administracyjnej 3.268.423,7 tys. zł,
- koszty wytworzenia – 3.605.148,2 tys. zł,
  - nasiennictwa i selekcji /koszty wytworzenia - 36.868,6 tys. zł,
  - hodowli lasu /koszty wytworzenia – 617.750,3 tys. zł,
  - ochrony lasu /koszty wytworzenia/ – 230.805,0 tys. zł,
  - ochrona przeciwpożarowa /koszty wytworzenia/ – 86.515,7 tys. zł,
  - pozyskania i zrywki drewna /koszty wytworzenia/ – 1.904.438,8 tys. zł,

5. **Zysk brutto** – 452.523,8 tys. zł.

6. **Zysk netto** – 421.697,2 tys. zł.

7. **Stan funduszu leśnego** na 1 stycznia 2014 r. wynosił 663.959,8 tys. zł, na 31 grudnia 2014 r. wynosił 822.516,1 tys. zł.

8. **Pozyskanie drewna** ogółem /netto bez kory/ w 2014 r. wyniosło 37.758,6 tys. m^3, w tym: grubizna 35.686,4 tys. m^3; drobnica 2.072,2 tys. m^3.
9. **Sprzedaż drewna** ogółem /netto bez kory/ w 2014 wyniosła 37.652,9 tys. m^3, w tym grubizna 35.576,4 tys. m^3.
10. **Nakłady na niefinansowe aktywa trwałe** – 718.889,7 tys. zł.

Źródło: Sprawozdanie finansowo-gospodarcze za 2014 r., Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, Warszawa 25 maja 2015 r.

Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2014 r., poz. 1153 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).
4. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe (Dz. U. Nr 134, poz. 692).
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 743, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. poz. 392, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2014 r., poz. 1620).

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Środowiska
10. Szef Kancelarii Prezydenta RP
11. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
12. Szef Kancelarii Sejmu
13. Szef Kancelarii Senatu
14. Minister Środowiska